ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ ИММИГРАНТОВ В КАНАДЕ

ПАВЛОВСКИЙ Александр Сергеевич, аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: alexandr.pavlovski@gmail.com

Анализируется канадский опыт развития адаптационных и интеграционных программ для иммигрантов на основе политики мультикультурализма. Канада, которая на заре своего существования отличалась крайне негативным отношением к иммигрантам-неевропейцам, в середине XX в. перешла на путь отказа от дискриминации в миграционной политике. Высокий уровень этнического разнообразия иммигрантов в стране предопределил появление широкого спектра адаптационных и интеграционных программ, имеющих целью полное включение в канадское общество недавно прибывших иностранцев в социальном, экономическом, политическом и культурном планах. Базовый для миграционной сферы Закон об иммиграции и защите беженцев 2001 г. закрепил так называемый подход «улицы с двусторонним движением», прямо указав, что интеграция иностранных граждан — двусторонний процесс, предполагающий наличие связей между недавно прибывшими иммигрантами и канадским обществом. Правительство Канады через Министерство гражданства и иммиграции разрабатывает адаптационные и интеграционные программы и осуществляет общее управление широкой сетью центров гражданства и иммиграции, оказывающих услуги как в Канаде, так и в странах исхода приезжих. Наравне с системой федеральных органов исполнительной власти услугами по обустройству иммигрантов заняты правительства территорий и провинций, муниципалитеты, а также организации неправительственного сектора, имеющие тесные связи с этническими объединениями. Роль неправительственных организаций в правовом механизме адаптации и интеграции иммигрантов весьма высока. Такие организации, как правило, гораздо лучше осведомлены о первейших потребностях иммигрантов после их прибытия в Канаду, а также широко привлекают к оказанию услуг волонтеров. В ходе планирования схемы предоставления услуг по обустройству для иммигрантов принимается во внимание федеративное устройство Канады, а также крайне неравномерное распределение населения по ее территории, в результате чего крупные адаптационные центры располагаются в местах наибольшего притока иммигрантов (Торонто, Гамильтон, Монреаль, Ванкувер и др.). Государственное финансирование деятельности организаций, оказывающих услуги по обустройству иммигрантов (язык, поиск работы, жилья, помощь лицам, пережившим пытки, медицина, консультирование и т. д.), сочетается с обеспечением посредством благотворительности и реализации коммерческих проектов самими организациями-поставщиками адаптационных и интеграционных услуг.

В свете активизации в России процесса формирования правового механизма социально-культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, опыт Канадского государства по обустройству иммигрантов приобретает важное значение. Он может и должен быть использован при планировании указанного направления миграционной политики в Российской Федерации.

Ключевые слова: адаптация, интеграция, обустройство, иммигранты, миграционная политика, мультикультурализм, акклиматизация, волонтеры, неправительственные организации, федерация.

THE LEGAL MECHANISM OF ADAPTATION AND INTEGRATION OF IMMIGRANTS IN CANADA

A. S. PAVLOVSKY, postgraduate student at the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: alexandr.pavlovski@gmail.com

This article discusses the Canadian experience of the development of adaptation and integration programs for immigrants based on a multiculturalism policy. Canada used to treat non-European immigrants in a negative way, but in the middle of the 20th century discontinued discriminatory measures in its immigration policy. The high level of ethnic diversity of immigrants in Canada caused the emergence of many adaptation and integration programs. The goal of these programs is the successful settlement of newcomers in Canadian society with regards to cultural, social, economic and political aspects of settlement. Settlement support — which was originally provided by ethnic and religious communities — switched gradually to centralized state support, with the hiring of professional workers. The immigration and Refugees Protection Act (2001), which is the primary law on matters of immigration, affirmed the so-called “two-way street” approach. In accordance with this approach, the integration of newcomers to Canada is a two-way process with regard to the links between the immigrants and Canadian society. The Government of Canada develops the adaptation and integration programs for newcomers and manages a wide network of immigration and citizenship centers, providing settlement services both in Canada and abroad via the Department for Immigration, Refugees, and Citizenship of Canada (IRCC).

The federal nature of Canada has an impact on the method of delivering of settlement services, as well as the fact that the Canadian population is spread extremely unevenly. As a result the biggest adaptation centers are located in the places with a high level of immigrants (Toronto, Hamilton, Montreal and Vancouver). The state funding of the organizations delivering the settlement services for immigrants is combined with charity and the profit from commercial projects of those organizations. There is a tendency towards further diversification of services for newcomers which makes the legal mechanism of adaptation and integration of immigrants more flexible and responsive to the needs of newcomers during their first years in Canada.

Canadian experience in the settlement of newcomers acquires the most important significance for our state because of the activation of the process of forming the legal mechanism for social and cultural adaptation of foreign citizens in Russia.

Keywords: adaptation, integration, settlement, immigrants, migration policy, multiculturalism, acclimatization, volunteers, non-government organizations, federation.

DOI: 10.12737/art.2018.1.7

Канадский опыт становления правового механизма адаптации и интеграции иностранных граждан имеет важнейшее значение для Российской Федерации, которая в условиях поиска методов правового регулирования указанного процесса¹ вынуждена обращаться к наиболее удачным зарубежным образцам. При этом важно найти примеры, в наибольшей степени соответствующие характеристикам Российского государства: огромные территории, федеративное устройство и стабильно высокий уровень иммиграции. Канада — второе по величине в мире федеративное государство, реализующее активную миграционную политику по привлечению иммигрантов на основе политики мультикультурализма. С момента подписания Акта о Британской Северной Америке (The British North America Act)² 1867 г. и до настоящего времени иммиграционный приток увеличил численность населения Канады с 3,5 млн до 36,7 млн человек (по состоянию на сентябрь 2017 г.)³. Уровень этнического разнообразия иммигрантов, въезжающих в Канаду, крайне высок, что делает задачу их постепенного включения в жизнь принимающего общества одной из самых важных для миграционной политики страны.

Успехи, достигнутые Канадой в развитии адаптационных и интеграционных программ для иммигрантов, стали закономерным результатом многолетней эволюции миграционного законодательства, которое на этапе своего формирования было дискриминационным по отношению к целым группам иностран-

ных граждан. С «сожалением и отвращением»⁴ канадцы вспоминают так называемый поголовный китайский налог (Chinese Head Tax), предусматривающий для китайских иммигрантов неподъемное финансовое бремя с целью сокращения их притока в Канаду. Такой же критике со стороны юридического общества подвергается поправка к Закону об иммиграции (The Immigration Act) 1906 г., широко известная как «Правило продолжающегося путешествия» (Continuous Journey Regulation) 1908 г. Суть поправки заключалась в запрете высадки любого иммигранта, прибывшего в Канаду не путем непрерывного перемещения из страны, гражданином которой он является. Эта мера была специально рассчитана на индийских и азиатских иммигрантов, для которых путь в Канаду обязательно включал одну или более остановок⁵.

Механизм адаптации и интеграции иностранцев в Канаде зарождался усилиями институтов гражданского общества. Первые иммигранты, прибывавшие в Канаду, не получали централизованной поддержки по обустройству на новом месте. Оказываемая им помощь не была профинансирована государством и поступала, как правило, от этнических и религиозных объединений, которые имели волонтерскую основу. Ситуация изменилась после Второй мировой войны, когда Канада столкнулась с необходимостью принятия большого количества перемещенных лиц, в том числе тех, кто пережил Холокост⁶. Это заставило государство сместить акцент миграционной политики на оказание помощи пострадавшим и уделять удовлетворению их нужд более пристальное внимание.

¹ Создаются правовые механизмы поддержки некоммерческих организаций, оказывающих адаптационные и интеграционные услуги иностранным гражданам, учрежден федеральный орган исполнительной власти, выполняющий роль координатора процессов адаптации и интеграции, дорабатывается проект федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=160046#0> (дата обращения: 21.09.2017).

² См.: Constitution Act, 1867. URL: <http://law-lois.justice.gc.ca/eng/Const/page-1.html> (дата обращения: 21.09.2017).

³ См.: Canada Population. URL: <http://countrymeters.info/en/CANADA> (дата обращения: 02.08.2017).

⁴ См.: Trudeau J. Diversity is Canada's Strength. London. November 26, 2015. URL: <http://pm.gc.ca/eng/news/2015/11/26/diversity-canadas-strength> (дата обращения: 03.08.2017).

⁵ См.: Continuous Journey Regulation 1908. URL: <http://www.pier21.ca/research/immigration-history/continuous-journey-regulation-1908> (дата обращения: 05.08.2017).

⁶ См.: Holocaust Survivors Adapted to Canada. URL: <http://blogs.timesofisrael.com/holocaust-survivors-adapted-to-canada> (дата обращения: 15.08.2017); Resilience and Rebirth in Canada. Holocaust Survivors' Firsthand Accounts of Arriving and Striving in Canada. URL: <http://medium.com/@azrielmemoirs/resilience-and-rebirth-in-canada-3a11df9fb531> (дата обращения: 15.08.2017).

Повышению уровня социальной поддержки иммигрантов также способствовала ведущаяся в то время разработка понятия «государство благосостояния» (welfare state), которое предусматривало равный для всех доступ к социальным услугам, гарантию минимального дохода и защиту от экономических лишений, вызванных старостью, болезнью или отсутствием работы⁷.

В середине XX в. канадское Общество помощи еврейским иммигрантам (The Jewish Immigrant Aid Society) впервые организовало специализированные социальные службы, для работы в которых были приглашены профессиональные социальные работники. Тогда же Правительство Канады (Government of Canada) выступило с инициативой о создании Отдела по гражданству (Citizenship Branch). Отдел поддерживал государственные и частные организации, цель деятельности которых состояла в обустройстве иммигрантов на новом месте (преимущественно через образование). В 1974 г. Правительство Канады запустило федеральную Программу обустройства и адаптации иммигрантов (The Immigrant Settlement and Adaptation Program — ISAP), через которую и сейчас обеспечивается финансирование услуг по включению иммигрантов в канадское общество⁸. В 1990 г. в статусе постоянной программы в Канаде был введен курс изучения языка для иностранных граждан, который в 1992 г. преобразовали в языковой инструктаж для недавно прибывших иммигрантов (Language Instruction for Newcomers to Canada — LINC).

На современном этапе в Законе Канады об иммиграции и защите беженцев (Immigration and Refugee Protection Act)⁹ 2001 г. в качестве одной из задач миграционной политики провозглашается содействие успешной интеграции постоянно проживающих в Канаде иммигрантов с одновременным признанием того, что процесс интеграции предполагает наличие взаимных обязательств иммигрантов и канадского общества. С точки зрения канадских исследователей, адаптация и интеграция иммигрантов в принимающую страну являются элементами более длительного процесса обустройства на новом месте (settlement process). По мнению С. Лама (S. Lam), этот процесс может быть представлен в виде континуума, в ходе которого иммигрант движется от акклиматизации (приспособления — у некоторых авторов¹⁰) к адап-

тации, а затем к интеграции в принимающее общество¹¹. Схожая позиция обосновывается Т. Ричмондом (T. Richmond) и Дж. Шилдсом (J. Shields), которые также называют три основных шага в процессе включения иммигранта в новое для него общество: первоначальный прием, средняя и финальная стадии обустройства¹². В ходе акклиматизации и начального периода адаптации иммигрант делает первые шаги, приспособляющие его к жизни в новом обществе, включая поиск жилища, изучение языка и получение работы. Интеграция — более длительный процесс, в результате которого иммигранты становятся равноправными субъектами отношений в самых разных сферах жизни канадского общества. Понятие «интеграция» является многогранным и включает четыре основные сферы: социальную, экономическую, культурную и политическую. В пределах каждой из названных сфер степень интеграции может различаться, и прогресс, достигнутый в одной из них, влияет на результат, демонстрируемый иммигрантом в оставшихся. Исследования, например, показали, что иммигранты, успешно интегрировавшиеся в канадское общество экономически, впоследствии легче интегрируются в него в социальном и культурном аспектах¹³.

Правовой механизм адаптации и интеграции иммигрантов в Канаде функционирует на основе двух принципов:

во-первых, неуклонное использование подхода «улицы с двусторонним движением» (two-way street). Канадские исследователи справедливо полагают, что интеграция иммигрантов не может быть успешной, если в ходе ее реализации усилия прикладываются только со стороны иностранцев. Подход «улицы с двусторонним движением», закрепленный в 1990 г. в рамках Федеральной стратегии интеграции (The Federal Integration Strategy)¹⁴, предполагает активное вовлечение канадцев в процесс интеграции иммигрантов, что должно привести к более глубокому пониманию особенностей иностранной культуры гражданами Канады и к снижению в обществе напряженности. Считается, что канадское общество, учитывая большое количество ежегодно принимаемых имми-

Providers: A Cross-national Respective on Trends, Issues and Evidence // RCIS Working Paper No. 2016. No. 1 (February). P. 5.

¹¹ См.: Lam S. Catholic Community Services of York Region, at the OCASI Professional Development Conference Session on Settlement Indicators, October 22—23, 1997.

¹² См.: Richmond T., Shields J. Structuring neoliberal governance: The Nonprofit Sector, Emerging New Model of Control and the Marketisation of Service Delivery // Policy and Society. 2005. No. 24. P. 73—97.

¹³ См.: Gertrud Neuwirth in “Settlement Indicators” // INSCAN. Vol. 11. Winter 1997.

¹⁴ См.: Newcomer Integration Policies in Canada. URL: <http://p2pcanada.ca/library/newcomer-integration-policies-in-canada> (дата обращения: 08.08.2017).

⁷ См.: The Development of Canada's Social Welfare State. URL: http://claremont.sd63.bc.ca/pluginfile.php/44536/mod_resource/content/1/1Welfare%20State.pdf (дата обращения: 15.08.2017).

⁸ См.: Canadian National Settlement Service Standards Framework. URL: <http://ccrweb.ca/sites/ccrweb.ca/files/static-files/standards.htm> (дата обращения: 08.08.2017).

⁹ URL: <http://laws-lois.justice.gc.ca/PDF/I-2.5.pdf> (дата обращения: 08.08.2017).

¹⁰ См., например: Shields J., Drolet J., Valenzuela K. Immigrant Settlement and Integration Services and the Role of Non-profit

грантов, не может оставаться статичным и должно адаптироваться к потребностям иммигрантов и впитывать их культуру;

во-вторых, передача права оказания большей части услуг по обустройству иностранцев третьим лицам (преимущественно из неправительственного сектора). Как правило, неправительственные организации имеют тесные связи с иммигрантскими сообществами и хорошо осведомлены о нуждах иммигрантов. В вопросе оказания адаптационных и интеграционных услуг такое решение имеет явные преимущества по сравнению с исключительно государственным участием.

Реализацией миграционной политики занимаются специализированные структурные подразделения федерального Правительства Канады. Среди них — Совет по вопросам иммиграции и беженцев (The Immigration and Refugee Board of Canada — IRB)¹⁵ и Министерство гражданства и иммиграции Канады (Immigration, Refugees and Citizenship Canada — IRCC). Последнее отвечает за поддержку недавно прибывших иммигрантов в процессе их обустройства в Канаде, обеспечение защиты беженцев, а также разработку программ адаптации для иммигрантов. Министерство гражданства и иммиграции осуществляет общее управление широкой сетью центров гражданства и иммиграции, расположенных на территории Канады и за ее пределами.

Федеративное устройство Канадского государства предопределяет схему оказания услуг по обустройству иммигрантов. Наиболее часто такие услуги предоставляются по мандату Министерства гражданства и иммиграции. Вместе с тем органы исполнительной власти провинций, территорий и муниципалитетов предлагают собственные услуги, а частные организации подключаются к процессу оказания поддержки недавно прибывшим иммигрантам по вопросам, которые остаются неохваченными государственными усилиями. Это стало возможным благодаря развитию системы соглашений между федеральным правительством и правительствами субъектов Канады.

Квебек, стремившийся к увеличению уровня франкоязычной иммиграции на свою территорию для последующей интеграции приезжих во франкоязычное сообщество, стал первой провинцией Канады, получившей значительные полномочия в сфере адаптации и интеграции иммигрантов. С момента заключения договора между Канадой и Квебеком (Canada—Quebec Accord) 1991 г. Квебек приобрел право самостоятельно отбирать иммигрантов, которые все еще проживают в своих странах, но хотели бы переехать

в Квебек, а также получил полную самостоятельность в сфере обустройства и интеграции иммигрантов¹⁶. Еще одним удачным примером провинциального участия в механизме адаптации и интеграции иммигрантов является Манитоба, которая впервые разработала провинциальную программу номинантов (Provincial Nominee Program), направленную на улучшение демографии и экономики региона через использование труда иммигрантов и увеличение занятости. В соглашениях Правительства Канады с другими провинциями (например, с Британской Колумбией) также передавались полномочия на уровень провинции, но не предполагалось достаточное финансирование со стороны Федерации. В связи с этим значительным шагом вперед на пути взаимодействия различных уровней власти в сфере адаптации иммигрантов стало заключение в 2005 г. Соглашения между Канадой и провинцией Онтарио (Canada—Ontario Immigration Agreement), в котором была отражена роль муниципальных правительств в сфере обустройства приезжих. Соглашение 2005 г. впервые задействовало правительства всех уровней власти Канады (федеральной, субъектов и местной) в удовлетворении нужд иммигрантов на территории Онтарио. В рамках соглашения Канада и Онтарио активно взаимодействовали с Торонто и муниципальным комитетом иммиграции (Municipal Immigration Committee), что привело к появлению новых адаптационных программ и развитию партнерства с негосударственными организациями¹⁷.

Между тем доля федерального финансирования адаптации и интеграции иммигрантов достаточно велика. Через федеральный бюджет финансируются несколько основных программ, включая базовую Программу обустройства и адаптации иммигрантов, в рамках которой оказываются услуги по следующим направлениям:

- 1) оценка первоначальных нужд иммигрантов (Initial Needs Assessments and Referrals);
- 2) информирование и ориентация — услуги переводчика, помощь в поиске медицинских и юридических услуг, разъяснение иммигрантам их прав и обязанностей в Канаде (Information and Orientation Services);
- 3) консультирование и направление в специализированные службы (Para-Counselling and Referrals to Specialized Services);
- 4) устройство на работу — помощь в заполнении резюме, подготовка к интервью, информирование о рынке труда (Pre-Employment Services);

¹⁵ Выносит решения о наличии или отсутствии законных оснований для предоставления иммигранту статуса беженца (см.: Immigration and Refugee Board of Canada. URL: <http://www.canada.ca/en/immigration-refugee.html> (дата обращения: 05.08.2017)).

¹⁶ См.: Canada-Quebec Accord Relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens, February 5, 1991. URL: <http://www.cic.gc.ca/english/departments/laws-policy/agreements/quebec/can-que.asp> (дата обращения: 10.10.2017).

¹⁷ См.: Tolley E., Young R. Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities. Montreal; Kingston, 2011. P. 61.

5) укрепление связей с местным сообществом — помогает членам канадского общества лучше узнать о нуждах вновь прибывших иммигрантов и содействовать в улучшении их положения (Service Bridging);

6) развитие партнерства, проведение исследований и конференций, разработка учебных программ (ISAP B).

Кроме того, из средств федерального бюджета финансируются Программа языкового инструктажа для недавно прибывших в Канаду иностранцев, мастерские по поиску работы, деятельность адаптирующих работников в школах (Settlement Workers in Schools), а также Программа по привлечению канадцев к интеграции иммигрантов (Host Program)¹⁸.

Привлечение граждан Канады к обустройству приезжих является наиболее ярким примером практического воплощения подхода «улицы с двусторонним движением» к процессу интеграции иммигрантов. Эта идея была впервые воплощена в 1984 г. в качестве пилотного проекта, предусматривавшего оказание услуг местными усилиями (преимущественно через церкви) для поддержки беженцев. В 1990 г. Программа по привлечению канадцев к интеграции иммигрантов приобрела статус постоянной и была распространена на другие категории иммигрантов. В ее рамках волонтеры помогают иммигрантам освоить пользование основными услугами (общественный транспорт, покупка продуктов, получение банковской карты, поиск школы для детей), показывают им места, которые могут представлять интерес (библиотеки, больницы, музеи, религиозные места и др.). Кроме того, посредством участия в локальных мероприятиях волонтеры знакомят иммигрантов с местным населением. Приведенный перечень оказываемых в рамках Программы услуг не является исчерпывающим и может быть расширен при наличии необходимого финансирования, которое поступает из федерального бюджета и иных источников (благотворительность и проч.)¹⁹.

Министерство гражданства и иммиграции обязано ежегодно отчитываться о результатах своей деятельности перед Парламентом Канады. В 2016 г. глава Министерства Дж. Маккаллум (The Honourable John McCallum) представил отчет²⁰, в котором отметил, что благодаря предпринятой модернизации

Министерства гражданства и иммиграции в части деятельности по обустройству иммигрантов в стране наблюдается дифференциация адаптационных услуг в зависимости от возраста, пола иностранных граждан и причин их иммиграции. Это сделало политику по отношению к иммигрантам более гибкой. В частности, в провинции Британская Колумбия (British Columbia) действует Проект помощи недавно прибывшим беженцам (Early Years Refugee Project), нацеленный на минимизацию последствий перенесенных беженцами страданий в странах их гражданской принадлежности²¹. Министр также заметил, что в ближайшие три года Министерство гражданства и иммиграции будет продолжать работу в тесном сотрудничестве с провинциями и территориями по нескольким ключевым вопросам, включая совместный План Федерации, провинций и территорий (Helping Immigrants Succeed — a FTP Plan for Settlement and Integration)²², направленный на признание квалификации иностранных специалистов, установление социальных связей и улучшение языковой подготовки тех иммигрантов, которые находятся за пределами рынка труда.

Механизм предоставления адаптационных и интеграционных услуг иммигрантам функционирует с учетом того, что население Канады крайне неравномерно распределено по ее территории. Основная часть населения сосредоточена в южной части страны вдоль границы с США, в то время как северная часть государства (Юкон, Нунавут, Северо-Западные территории и др.) остается почти незаселенной. В связи с этим С. Вонг (S. Wang) и М. Трулав (M. Truelove) провели тщательное исследование программ ISAP и LINC (на которые приходится 88% всего государственного финансирования) путем изучения географического распределения программ в связи с моделями обустройства недавно прибывших иммигрантов. Еще одной задачей исследования С. Вонга и М. Трулава была характеристика Национальной формулы оценки (National Evaluation Formula) — математической модели, созданной Правительством Канады для решения вопроса о том, как финансирование должно быть распределено между провинциями и территориями. В ходе анализа авторами использовались различные техники для определения соответствия пространственного расположения центров по оказанию услуг по обустройству с теми местами, в которых недавно прибывшие иммигранты решили поселиться. С. Вонг и М. Трулав пришли к заключению

¹⁸ Оценка эффективности действия каждой из названных программ приводится на официальном сайте Правительства Канады (см.: Program Evaluations. URL: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/evaluation/index/asp> (дата обращения: 08.08.2017).

¹⁹ См.: What Does the Host Program Do? URL: <http://www.lcccl.org/PDFS/NEWCOMERSflyer.pdf> (дата обращения: 15.08.2017).

²⁰ См.: 2016 Annual Report to Parliament on Immigration. URL: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/publications/annual-report-2016/index.asp> (дата обращения: 05.08.2017).

²¹ См.: First Steps Early Years Refugee Settlement Program. URL: <http://www.dcrs.ca/services/programs-for-children-and-youth/first-steps-early-years-refugee-settlement-program-2> (дата обращения: 15.08.2017).

²² См.: Canadian Immigration News. URL: <http://theimmigrater.com/canadian-immigration-news.php?command=viewArticle&ID=36¤tFeed=1> (дата обращения: 05.08.2017).

о том, что адаптационные услуги вполне обоснованно получили наибольшее распространение в провинции Онтарио (одном из центров наибольшего притяжения иммигрантов. — *А. П.*), однако концентрация услуг в городских центрах противоречит имеющему место предпочтению уже адаптировавшихся иммигрантов переселяться в пригородные районы, в которых они продолжают процесс обустройства, а также стремлению государства к заселению иммигрантами сельских местностей²³.

Крупные муниципальные образования, в которые преимущественно устремляются иммигранты, также обеспечивают программы, направленные на облегчение процесса обустройства в пределах их юрисдикции. Так, Департамент социального развития, финансов и управления Торонто (Social Development, Finance & Administration of Toronto) отвечает за функционирование рекреационных программ и проектов в сфере здравоохранения, направленных на недавно прибывших иммигрантов. Более того, поскольку в 2013 г. местные власти объявили Торонто «городом-убежищем» (“sanctuary city”)²⁴, были сознательно снижены барьеры доступа к городским службам для иммигрантов без официального статуса (non-status migrants), что значительно упростило процесс адаптации широкому кругу иммигрантов. Работникам городских служб Торонто были даны указания не спрашивать обратившегося за услугой иммигранта о статусе его пребывания в стране. Этому примеру позже последовали Гамильтон и Ванкувер.

Среди городских служб, оказывающих услуги по адаптации и интеграции, особое значение имеют публичные библиотеки (public libraries). В 2008 г. правительством Канады была запущена Программа партнерства библиотек в целях оказания иммигрантам услуг по обустройству (Library Settlement Partnership — LSP), финансируемая в рамках Программы обустройства и адаптации иммигрантов. В соответствии с положениями LSP в провинции Онтарио было установлено партнерство между публичными библиотеками и службами по обустройству иммигрантов, работники которых стали оказывать адаптационные и интеграционные услуги прямо в библиотеках, как в местах, которые чаще всего посещают иммигранты, когда они впервые прибывают в Канаду²⁵.

Важную роль в процессе адаптации и интеграции иммигрантов в Канаде играет информирование, которое осуществляется еще в тот момент, когда потенциальный иммигрант находится за пределами страны — на территории государства своей гражданской принадлежности. В рамках канадской интеграционной программы для иммигрантов (Canadian Immigrant Integration Program — CIIP)²⁶ за рубежом оказывается комплекс услуг, имеющих целью подготовить лиц, находящихся на ранних стадиях иммиграционного процесса, к условиям жизни, работы и обучения в Канаде. Кроме того, с учетом неоднородности территорий и провинций Канады по климатическим условиям, этническому составу населения, системе транспорта и обычаям Правительство Канады предлагает иммигрантам предельно понятную информацию как о Канаде в целом (устройство, отношение к правам человека, законы и др.), так и об отдельных провинциях и территориях в частности²⁷. Изучение такой информации помогает потенциальным иммигрантам подготовиться к первым неделям пребывания в Канаде и понять, чего именно они вправе ожидать. Например, провинция Онтарио выпускает брошюру «Первые дни в Онтарио: руководство действий в первые две недели» (First Days in Ontario: A Guide to Your First Two Weeks in Ontario)²⁸. В ней содержится информация о рынке жилья в провинции, системе здравоохранения, занятости, об образовании, адвокатских объединениях, pro bono оказывающих юридическую помощь иммигрантам, о местном сообществе, местах отдыха, а также о следующих шагах иммигранта по истечении первых двух недель пребывания в Онтарио.

Услуги по обустройству иммигрантов в Канаде предоставляются в основном сетью общественных некоммерческих агентств, опирающихся на труд волонтеров. Эти организации значительно отличаются друг от друга по размеру: начиная с тех, что включают всего несколько работников на общественных началах, и заканчивая теми, которые укомплектованы сотнями сотрудников. При этом крупные центры, обслуживающие большое количество иммигрантов, могут иметь агентства узкого профиля, в то время как небольшие центры, как правило, имеют многоцеле-

²³ См.: Wang S., Truelove M. Evaluation of Settlement Service Programs for Newcomers in Ontario: A Geographical Perspective // Journal of International Migration and Immigration. 2003. No. 4. P. 573—602.

²⁴ В 2017 г. лидером Новой демократической партии Онтарио высказывалась идея о распространении статуса убежища на всю провинцию (см.: What is a Sanctuary City Anyway? URL: <http://tvo.org/article/current-affairs/the-next-ontario/what-is-a-sanctuary-city-anyway> (дата обращения: 04.08.2017)).

²⁵ См.: MacDonald S. Conceptualizing Public Library Service to Newcomers in Canada. Toronto, 2013. P. 2. Подобную модель

можно было использовать в Российской Федерации, тем более что в юридической литературе публичные учреждения, оказывающие публичные услуги, давно уже рассматриваются как потенциальные носители расширенной компетенции (см.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2005. С. 57).

²⁶ URL: <http://www.cic.gc.ca/english/departement/partner/bpss/ciip.asp> (дата обращения: 15.08.2017).

²⁷ См.: Get to Know Canada. URL: <http://www.cic.gc.ca/english/newcomers/before-canada.asp> (дата обращения: 08.08.2017).

²⁸ См.: First Days in Ontario: A Guide to Your First Two Weeks in Ontario. Ontario, 2016.

вую направленность. Исходя из этого, существуют следующие разновидности агентств по обустройству иммигрантов: 1) моноэтнические; 2) мультикультурные; 3) на основе религии; 4) специализированные (сфокусированы на специфических нуждах, например, трудоустройство и помощь лицам, пережившим пытки); 5) обслуживающие иммигрантов в качестве одной из целей деятельности (например, женские центры, работающие как с женщинами-иммигрантами, так и с постоянными жителями Канады). Государственное финансирование агентств по обустройству иммигрантов не является единственной частью обеспечения их деятельности. Источниками поступления средств зачастую являются частные благотворительные пожертвования, переводы со счетов материнских агентств и доход от реализации коммерческих проектов самими агентствами. Как правило, агентства неправительственного сектора предлагают услуги, направленные на удовлетворение специфических нужд недавно прибывших иммигрантов, т. е. тех потребностей, которые не были охвачены государственными усилиями. Сюда входят услуги в таких сферах, как овладение языком, консультирование по вопросу доступа к рынку труда, признание профессионального уровня специалистов, прошедших международную подготовку, поиск жилья, семейное консультирование, здравоохранение (включая психологическое состояние), поддержка для сдачи теста на гражданство, доступ к спорту и отдыху²⁹.

Идея функционирования некоммерческих организаций по обустройству иммигрантов, поддерживаемых правительством, имеет как достоинства, так и недостатки. Значительным преимуществом является то, что участие нескольких заинтересованных сторон в процессе подготовки услуг для иммигрантов может обеспечить более гибкую систему доставки и более широкий выбор предлагаемых услуг. Участие публичного и некоммерческого секторов в оказании услуг по обустройству иммигрантов повышает их шанс получить доступ к таким услугам в непосредственной близости от места проживания. Участие некоммерческих организаций направлено на сокращение уровня правительственной бюрократии в процессе привыкания иммигрантов к новым условиям жизни. Пониженный уровень государственного участия в этой сфере объясняется тем, что некоммерческие организации лучше осведомлены о потребностях иммигрантов и могут предложить им именно те услуги, в которых они нуждаются больше всего. Некоммерческие агентства считаются более квалифицированными в обеспечении иммигрантов необходимыми адаптационными и интеграционными услугами по сравнению с государством, поскольку они обладают связями с иммигрантскими объединениями, что

позволяет им лучше определить первичные нужды иммигрантов. Вместе с тем одна из наиболее серьезных проблем канадской системы по обустройству иммигрантов заключается в том, что финансирование и программы нацелены на начальные этапы адаптации несмотря на то, что процесс интеграции иммигранта в принимающее сообщество продолжается в течение всей его жизни³⁰.

Таким образом, в правовом механизме адаптации и интеграции иммигрантов в Канаде задействованы органы исполнительной власти всех уровней, а также организации неправительственного сектора, которые оказывают услуги по обустройству в тех случаях, когда требуется удовлетворить специфические потребности иммигрантов. Государственные органы и частные некоммерческие организации дополняют друг друга, что делает их подход к процессу обустройства иммигрантов в Канаде более гибким и индивидуализированным. Правительство Канады финансирует адаптационные и интеграционные программы, однако деятельность поставщиков услуг по обустройству приезжих обеспечивается также за счет пожертвований, собственной коммерческой деятельности организаций — поставщиков адаптационных услуг и переводов их материнских компаний. Широкая сеть организаций, оказывающих услуги по обустройству, использует как труд профессиональных работников, так и неквалифицированный труд волонтеров, которые могут быть полезны в информировании иммигранта о местных обычаях, культуре, местах посещения, а также в оказании транспортных услуг. Провозглашается ответственность канадского общества, которое также должно адаптироваться к потребностям иммигрантов различных культур и этнической принадлежности, согласно политике мультикультурализма.

Российская Федерация может и должна использовать канадский опыт формирования правового механизма по обустройству иностранных граждан. В частности, необходимым представляется развитие взаимодействия между федеральными и региональными органами государственной власти, а также органами местного самоуправления в рассматриваемой сфере. При этом важно увеличивать роль муниципалитетов, которые должны быть ответственны за непосредственную реализацию мероприятий по социально-культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество. Федеральное агентство по делам национальностей должно активно исполнять роль координатора процессов адаптации и интеграции иностранцев. Повышение значения образовательной адаптации, развитие системы

²⁹ См.: Chappell R. Social Welfare in Canadian Society. 4th ed. Toronto, 2010. P. 339—349.

³⁰ См.: Graff M. B. E. Social Inclusion within Community Youth Programming: an Exploration of the Experiences of First and Second Generation Youth within Mainstream, Multicultural and Ethno-Specific Organizations. Winnipeg, 2011. P. 30.

информирования приезжих, привлечение к оказанию адаптационных услуг волонтеров, создание льготных условий для участия некоммерческих организаций, а также организация центров адаптации и интеграции

иностранцев в местах наибольшего иммиграционного притока могли бы стать факторами, способствующими улучшению механизма обустройства иностранных граждан в России.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 2016 Annual Report to Parliament on Immigration. URL: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/annual-report-2016/index.asp>.
- Canada Population. URL: <http://countrymeters.info/en/CANADA>.
- Canadian Immigration News. URL: <http://theimmigrater.com/canadian-immigration-news.php?command=viewArticle&ID=36¤tFeed=1>.
- Chappell R. Social Welfare in Canadian Society. 4th ed. Toronto, 2010.
- Continuous Journey Regulation 1908. URL: <http://www.pier21.ca/research/immigration-history/continuous-journey-regulation-1908>.
- First Days in Ontario: A Guide to Your First Two Weeks in Ontario. Ontario, 2016.
- First Steps Early Years Refugee Settlement Program. URL: <http://www.dcrs.ca/services/programs-for-children-and-youth/first-steps-early-years-refugee-settlement-program-2>.
- Gertrud Neuwirth in "Settlement Indicators" // INSCAN. Vol. 11. Winter 1997.
- Get to Know Canada. URL: <http://www.cic.gc.ca/english/newcomers/before-canada.asp>.
- Graff M. B. E. Social Inclusion within Community Youth Programming: an Exploration of the Experiences of First and Second Generation Youth within Mainstream, Multicultural and Ethno-Specific Organizations. Winnipeg, 2011.
- Holocaust Survivors Adapted to Canada. URL: <http://blogs.timesofisrael.com/holocaust-survivors-adapted-to-canada>.
- Lam S. Catholic Community Services of York Region, at the OCASI Professional Development Conference Session on Settlement Indicators, October 22—23, 1997.
- MacDonald S. Conceptualizing Public Library Service to Newcomers in Canada. Toronto, 2013.
- Newcomer Integration Policies in Canada. URL: <http://p2pcanada.ca/library/newcomer-integration-policies-in-canada>.
- Resilience and Rebirth in Canada. Holocaust Survivors' Firsthand Accounts of Arriving and Striving in Canada. URL: <http://medium.com/@azrielmemoirs/resilience-and-rebirth-in-canada-3a11df9fb531>.
- Richmond T., Shields J. Structuring Neoliberal Governance: The Nonprofit Sector, Emerging New Model of Control and the Marketisation of Service Delivery // Policy and Society. 2005. No. 24.
- Shields J., Drolet J., Valenzuela K. Immigrant Settlement and Integration Services and the Role of Non-profit Providers: A Cross-national Respective on Trends, Issues and Evidence // RCIS Working Paper No. 2016. No. 1 (February).
- The Development of Canada's Social Welfare State. URL: http://claremont.sd63.bc.ca/pluginfile.php/44536/mod_resource/content/1/1Welfare%20State.pdf.
- Tolley E., Young R. Immigrant Settlement Policy in Canadian Municipalities. Montreal; Kingston, 2011.
- Trudeau J. Diversity is Canada's Strength. London. November 26, 2015. URL: <http://pm.gc.ca/eng/news/2015/11/26/diversity-canadas-strength>.
- Wang S., Truelove M. Evaluation of Settlement Service Programs for Newcomers in Ontario: A Geographical Perspective // Journal of International Migration and Immigration. 2003. No. 4.
- What Does the Host Program Do? URL: <http://www.lccic.org/PDFS/NEWCOMERSflyer.pdf>.
- What is a Sanctuary City Anyway? URL: <http://tvo.org/article/current-affairs/the-next-ontario/what-is-a-sanctuary-city-anyway>.
- Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2005.