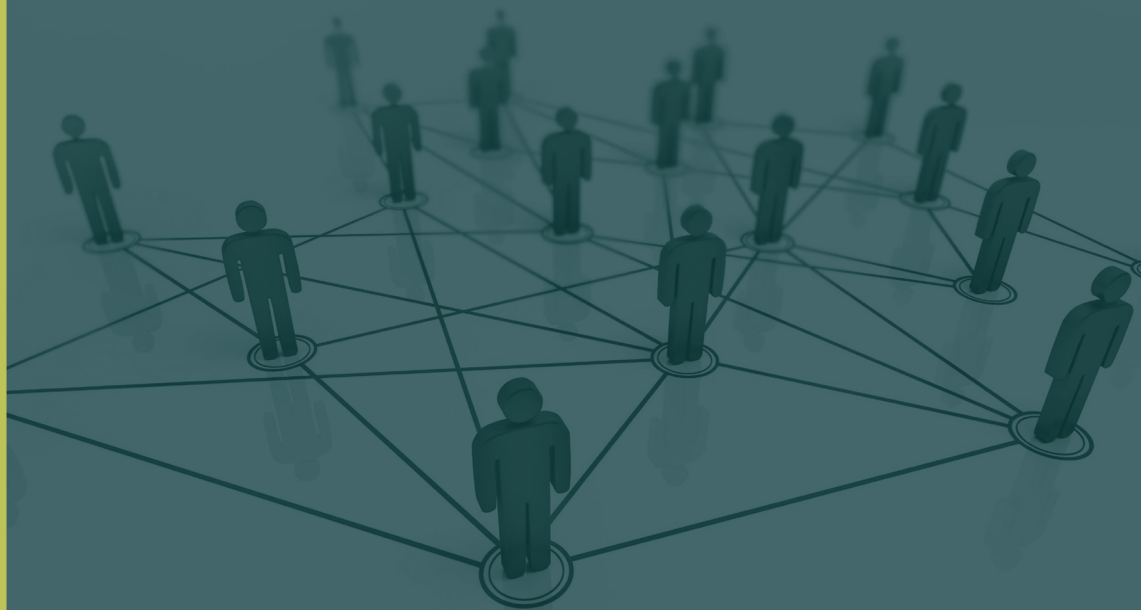


ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССОВ
АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В.Ю. Леденёва
Л.А. Кононов

В.Ю. Леденёва, Л.А. Кононов

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ
И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССОВ
АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ
МИГРАНТОВ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**



Москва

Российский университет дружбы народов
2021

В.Ю. Леденёва, Л.А. Кононов

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССОВ АДАПТАЦИИ
И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**Москва
Российский университет дружбы народов
2021**

УДК 351/354:314.74:316.77(035.3)
ББК 67.400/401+65.248
ЛЗ9

Утверждено
РИС Ученого совета
Российского университета
дружбы народов

*This paper has been supported
by the RUDN University Strategic Academic Leadership Program*
Публикация выполнена при поддержке Программы стратегического
академического лидерства РУДН

Рецензенты:

профессор филологического факультета Российского университета
дружбы народов доктор филологических наук *О.В. Ломакина*;
доцент социологического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова,
кандидат социологических наук, доцент *Н.Г. Деханова*

Леденёва, В. Ю.

ЛЗ9 Государственное и муниципальное регулирование
процессов адаптации и интеграции мигрантов в современ-
ной России : монография / В. Ю. Леденёва, Л. А. Ко-
нонов. – Москва : РУДН, 2021. – 296 с. : ил.

ISBN 978-5-209-10212-0

Книга «Государственное и муниципальное регулирование процессов адаптации и интеграции мигрантов в современной России» является научным исследованием, посвященным развитию научных представлений о современных процессах адаптации и интеграции мигрантов, политике Российской Федерации и зарубежных стран в этой сфере. В ней подняты проблемы государственного и муниципального регулирования адаптации и интеграции мигрантов, обоснованы основные пути их решения.

Издание предназначено для государственных органов федерального и регионального уровня, формирующих и реализующих миграционную политику Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных организаций, оказывающих содействие мигрантам в преодолении трудностей адаптации и интеграции, студентов и слушателей вузов, изучающих миграционные процессы, а также для аспирантов, докторантов и всех интересующихся современными процессами адаптации и интеграции мигрантов.

УДК 351/354:314.74:316.77(035.3)
ББК 67.400/401+65.248

ISBN 978-5-209-10212-0

© Леденёва В.Ю., Кононов Л.А., 2021
© Российский университет дружбы народов, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
Глава 1. РАЗВИТИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ВЗГЛЯДОВ О РЕГУЛИРОВАНИИ ПРОЦЕССОВ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ	8
1.1. Эволюция понятий адаптации и интеграции мигрантов	8
1.2. Влияние процессов адаптации и интеграции мигрантов на национальную безопасность страны приема	27
1.3. Развитие теоретических положений о государственной политике адаптации и интеграции мигрантов	42
Глава 2. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ	85
2.1. Концептуально-правовые основы регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов в России	85
2.2. Организационно-правовые проблемы адаптации и интеграции мигрантов на региональном и муниципальном уровнях управления	110
2.3. Зарубежный опыт адаптации и интеграции мигрантов. Возможности его использования в российских условиях	128
Глава 3. ПЕРСПЕКТИВНЫЕ МОДЕЛИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ	162
3.1. Моделирование процессов государственного и муниципального регулирования адаптации и интеграции мигрантов	162
3.2. Критерии и показатели адаптации и интеграции мигрантов	221
3.3. Рекомендации и предложения по формированию многоуровневой системы адаптации и интеграции мигрантов в современной России	234
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	281
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	286

ВВЕДЕНИЕ

Российская Федерация уже много лет подряд находится в пятерке ведущих стран-реципиентов. В последние годы демографическая ситуация в стране продолжает ухудшаться, имеют место негативные тенденции, связанные с превышением смертности над рождаемостью, снижением числа трудоспособного населения, старением населения страны и оттоком за рубеж. Восполнение людских потерь до уровня поддержания численности населения страны и обеспечения достаточности трудовых ресурсов требует от властей привлечения из-за рубежа большого количества переселенцев и трудовых мигрантов. Рост численности населения Российской Федерации возможен только при сохранении миграционного прироста на уровне от 340 тыс. человек в год и выше.

В 2019 г. на территорию Российской Федерации въехало более 19 млн иностранных граждан. Масштабы миграции населения в Россию постоянно возрастают, наполняя регионы и муниципальные территории страны мигрантами, не успевшими адаптироваться и интегрироваться. В 2020 г. из-за распространения в мире COVID-19 миграционный приток в Россию существенно сократился. Однако, по мнению ученых, это временное явление, после ликвидации пандемии миграционные процессы, по всей видимости, будут развиваться в том же ключе.

В условиях массового притока в страну мигрантов местное население повсеместно сталкивается с чуждыми им по менталитету людьми, не знающими русского языка, незнакомыми с историей, культурой страны, обычаями и традициями местного населения, правовыми нормами поведения. По этой причине между местным населением и пришлыми людьми часто возникают спорные ситуации и даже конфликты, что создает взрывоопасную обстановку на территориях массового вселения ми-

грантов, чреватую социальными конфликтами, ростом этнических анклавов и преступности в миграционной среде. Все это выводит проблему адаптации и интеграции мигрантов на общенациональный уровень, актуализирует необходимость проведения эффективной государственной политики адаптации и интеграции.

Однако решение данной проблемы сталкивается с существенной преградой в виде слабой теоретической проработки вопросов адаптации и интеграции мигрантов, на уровне государственной политики, отсутствием общепринятых отдельных представлений о данных феноменах. Так, в Концепции государственной миграционной политики до 2025 г.¹ (утратившей силу в 2018 г.) термины «адаптация» и «интеграция» использовались как синонимы, а в действующей Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, принятой 31 октября 2018 г.², эти термины объединены в единое понятие «адаптация мигрантов» без выделения интеграции. Все это породило теоретическую неопределенность в отношении данных феноменов. И, как следствие, сегодня ни органы государственного и муниципального управления, ни общественники не имеют четких представлений, каких мигрантов надо интегрировать в общество и какие мигранты адаптируются? Мало кто может ответить на вопрос, чем меры адаптационного характера отличаются от мер интеграционного характера? Такая ситуация крайне негативно сказывается на эффективности государственного и муниципального регулирования процессов адаптации и интеграции. В России до настоящего времени не принят закон о социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов. И это во многом вызвано слабой теоретической проработкой данных вопросов. Разработчики законопроекта не смогли

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года утверждена Президентом РФ 08.06.2012 г. № Пр-1490. URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 11 марта 2020). Документ отменен Указом Президента РФ от 31.10.2018 г. № 622.

² Указ Президента РФ от 31.10.2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы». URL: <http://consultant.ru> (дата обращения: 11 марта 2020).

раздельно и четко сформулировать понятия «социально-культурная адаптация» и «социально-культурная интеграция», изложить этапы протекания данных процессов, обозначить субъекты и объекты государственной политики адаптации и государственной политики интеграции, процедуры данных видов политики, обозначить меры регулирования этих процессов.

Все это говорит об остром теоретическом кризисе современной государственной политики России в сфере адаптации и интеграции мигрантов, выход из которого видится авторам в разработке отдельных теоретико-методологических положений об адаптации мигрантов и их интеграции, государственной политике адаптации и государственной политике интеграции, государственном и муниципальном регулировании данных процессов.

В монографии получили развитие теоретические взгляды, касающиеся адаптации и интеграции мигрантов, сформированы обновленные теоретические представления о государственной политике адаптации и интеграции, что позволяет глубже осмыслить суть и содержание данных феноменов и использовать некоторые результаты работы при формировании перспективной государственной миграционной политики Российской Федерации. Особое внимание уделено деструктивному влиянию слабо регулируемых процессов адаптации и интеграции мигрантов на национальную безопасность. Разработанные авторами теоретические положения о характере этого влияния легли в основу анализа и авторских оценок современных практик государственного и муниципального регулирования адаптации и интеграции мигрантов в России и за рубежом, позволили раскрыть наиболее острые проблемы формирования государственной и муниципальной политики адаптации и интеграции мигрантов. В ходе научного исследования были разработаны авторские федеральные, региональные и муниципальные модели регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов, которые формируют круг научных представлений о перспективном регулировании данных процессов и могут использоваться в практической деятельности уполномоченных феде-

ральных, региональных государственных органов, органов местного самоуправления.

В монографии также представлена модель многоуровневой системы регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов, которая формирует целостное представление об организации управленческого процесса в отношении адаптации и интеграции мигрантов. Данная модель также может быть востребована государственными органами в своей практической деятельности. Осознавая высокие риски радикализации миграционных отношений в условиях активизации миграционных процессов, авторами разработан уникальный метод оценки уровня радикализации миграционных отношений в зависимости от качества процессов адаптации и интеграции мигрантов. Пользуясь данным методом, региональные органы государственной власти и органы местного самоуправления могут проводить мониторинг миграционных отношений, выявлять очаги радикализма и оценивать уровни радикализации миграционных отношений на территориях вселения мигрантов. Результаты оценок позволят муниципальным и региональным государственным органам сформировать объективную картину о состоянии радикализации миграционных отношений в муниципальных образованиях, представить ценную информацию для принятия научно обоснованных решений в сфере адаптации и интеграции мигрантов.

Разработанный и описанный авторами модельный ряд представляет собой методический ресурс, который может быть использован государственными органами и органами местного самоуправления при регулировании процессов адаптации интеграции и мигрантов в интересах социально-экономического развития территорий и обеспечения безопасности личности, общества и государства.

В заключении авторами сформулированы рекомендации и предложения по формированию системы работы уполномоченных государственных органов, органов местного самоуправления и общественных организаций по регулированию процессов адаптации и интеграции мигрантов в современной России.

Глава 1

РАЗВИТИЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ВЗГЛЯДОВ О РЕГУЛИРОВАНИИ ПРОЦЕССОВ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ

1.1. Эволюция понятий адаптации и интеграции мигрантов

Миграция – сложный экономический, социальный и культурный процесс, в результате которого происходит двустороннее взаимодействие принимающего общества и сообществ мигрантов. Многообразие культур в местах массовых вселений мигрантов способствует социальному, культурному и экономическому развитию общества, и одновременно с этим повышает риски радикализации отношений между мигрантами и местным населением, а также внутри миграционной среды, что создает условия для возникновения массовых беспорядков, роста преступности и активизации экстремистской деятельности в местах массового вселения мигрантов.

В постсоветской России отношение государства и ученых к процессам адаптации и интеграции мигрантов неоднократно изменялось. Так, после распада СССР (1990-е гг.) в структуре иммиграционных процессов в Россию в основном преобладали беженцы. В то время основной приток в страну мигрантов состоял из переселенцев русской этнической принадлежности. Эти лица были вынуждены покинуть бывшие республики Советского Союза из-за страха перед националистическими движениями, поднявшимися в период становления там государственности. Тогда проблема адаптации и интеграции мигрантов не стояла перед российским государством и наукой, потому что перед переселенцами того времени не возникала проблема

знания русского языка и культуры, русских традиций и ценностей. Они, как правило, имели хорошее образование, были тесно связаны с Россией, и главным мотивом на миграцию для них было стремление как можно быстрее переселиться в Россию из опасных, по их мнению, вновь образовавшихся постсоветских государств. Все это позволяло мигрантам быстро встраиваться в принимающее общество даже в том случае, когда переселенцы не были этническими русскими, но ощущали себя советскими людьми.

Государство того времени практически не предпринимало никаких усилий, чтобы помочь переселенцам бесконфликтно включиться в российский социум. В стране была масса других проблем: разрушена экономика, борьба за власть, криминал, национальные проблемы в бывших республиках СССР, война в Чечне и многое другое. Беженцы и вынужденные переселенцы в основном самостоятельно искали себе жилье и работу, пытались как-то налаживать свой быт. В то время российское государство даже не смогло их легализовать законным образом. Многие из тех, кто тогда переехал в Россию, не смогли получить российские паспорта и до настоящего времени остаются без правового статуса. Таких мигрантов сегодня насчитывается сотни тысяч человек, хотя они живут в России уже более 20 лет.

В начале 2000-х гг. существенно изменилась структура миграции населения в Россию. Установившаяся в стране экономическая стабильность сделала российское государство более привлекательным для трудовых мигрантов, чем бывшие советские республики, где экономика практически не развивалась. Среди прибывающих мигрантов стала преобладать доля трудовых мигрантов, наполнивших региональные рынки труда иностранной рабочей силой. Начиная с 2000-х гг., на заработки в страну ежегодно стало приезжать около 11 млн человек. Эти люди нуждались в минимальном наборе необходимых условий проживания, которые позволили бы им бесконфликтно пребывать / проживать, работать и адаптироваться к условиям российского общества.

С изменением структуры миграционного притока в повестке дня российской политики обозначилась проблема адаптации и интеграции мигрантов, она стала обсуждаться как в научной среде, так и в среде государственных чиновников. Перед научным сообществом и разработчиками миграционной политики возникла потребность в более глубоком теоретическом осмыслении понятий адаптации и интеграции мигрантов, уяснении механизмов влияния этих процессов на безопасность общества и социально-экономическое развитие страны. В то время вопросам адаптации и интеграции мигрантов был посвящен целый ряд научных трудов¹.

Однако, несмотря на повышенный интерес ученых к данным понятиям, их научное осмысление продолжало оставаться на достаточно низком теоретическом уровне. Так и не был сформирован единый научный взгляд на сущность и содержание понятий. В научной литературе и государственных актах *адаптация и интеграция мигрантов* употреблялись в единой связке без четкого разграничения адаптационных и интеграционных мер. По этой причине в среде политиков, государственных и муниципальных служащих, а также среди общественных деятелей вплоть до настоящего времени бытуют несформированные наукой и часто искаженные представления об этих феноменах. Данное обстоятельство затруднило развитие миграционного законодательства на федеральном и региональном уровнях, негативно сказалось на государственной политике адаптации и интеграции иностранных граждан, на работе органов местного самоуправления с мигрантами. При этом сами мигранты тоже испытывали большие трудности в прохождении адаптации и интеграции, часто по этой причине они пополняли ряды неза-

¹ Мукомель В.И. Адаптация и интеграция мигрантов: методологические подходы к оценке результативности и роль принимающего общества // Россия реформирующаяся: Ежегодник [сборник научных статей] / отв. ред. М. К. Горшков; Институт социологии РАН. Москва: Новый хронограф, 2016. Вып. 14 С. 411-467; Прудникова Т.А. Адаптация и интеграция мигрантов в российское общество как фактор предупреждения незаконной миграции // Вестник экономической безопасности. 2016. № 2 и др.

конной миграции, становились участниками массовых беспорядков, вливались в экстремистские организации.

В настоящее время ситуация не изменилась в лучшую сторону, можно сказать наоборот, еще более ухудшилась. В условиях активизации миграционных процессов и отсутствия единого научного представления об *адаптации и интеграции мигрантов* государственные, муниципальные органы и общественники практически дезориентировались, что сделало их работу в сфере адаптации и интеграции мигрантов неэффективной, и породило острую потребность в раздельном теоретическом осмыслении и уточнении данных понятий.

Адаптация мигрантов (от лат. *adaptatio* – приспособление). Многие исследователи понимают под ней **процесс приспособления человека к новым для него условиям жизни**, где ключевым является слово *приспособление*. Возникает правомерный вопрос, какова *цель этого приспособления*? Ответ на него не совсем очевиден, как это кажется на первый взгляд. В научной литературе практически нет прямой постановки такого вопроса и, более того, нет четкого ответа на него. Чаще всего авторы научных трудов, посвященных миграции населения, отделяются общими фразами, например, необходимостью снижения рядов незаконной миграции, предотвращения конфликтов между мигрантами и местным населением, или же предотвращением экстремизма и терроризма на территориях массового вселения мигрантов. Все это, на первый взгляд, правильно, только слишком опосредованно, не раскрывает потребности самого мигранта в ходе адаптации. Чтобы ответить на этот вопрос, определимся с объектом и действующими субъектами процесса адаптации мигрантов.

Объекты адаптации. Ни у кого не вызывает сомнения, что объектом адаптации выступают сами мигранты. Адаптируются практически все категории мигрантов: *возвратные* (трудо-вые, вынужденные мигранты, решившие выехать назад на родину, когда там сложатся для этого благоприятные условия) и *безвозвратные* (добровольные переселенцы, переселенцы по государственным программам, вынужденные мигранты, ре-

шившие стать гражданами новой страны). Адаптируются даже *незаконные мигранты*, однако их адаптация носит в основном криминальный характер, что представляет предмет для специального исследования.

Практически всем мигрантам, прибывшим в новое место пребывания / проживания, первоначально важно освоиться в непривычной для них обстановке, чтобы достойно в человеческих условиях пребывать / проживать в стране приема и бесконфликтно осуществлять свою трудовую и иную деятельность. Для некоторых мигрантов открывается перспектива включения в принимающее общество в целях равноправного проживания с местными жителями. Исключение могут составлять транзитные мигранты, туристы, командировочные и некоторые другие категории мигрантов, для которых процесс адаптации ограничивается поверхностным ознакомлением с территорией и культурой населения страны пребывания.

Проблемным в познании является вопрос обозначения субъектов адаптации. Пока среди ученых нет на него однозначного ответа. Некоторые из них придерживаются следующей точки зрения: мигранты являются объектом адаптации, а государство – субъектом адаптации мигрантов. На наш взгляд, это слишком упрощенное представление об адаптации, которое искажает суть адаптационного процесса. По всей видимости, состав субъектов адаптации мигрантов намного шире.

Субъекты адаптации. По мнению авторов, *основными субъектами адаптации* выступают сами мигранты. Несмотря на то, что они отнесены к объектам адаптации, одновременно с этим являются важнейшими акторами (действующими субъектами) данного процесса. Именно мигранты, принявшие решение мигрировать в другую страну и прибывшие на новое место пребывания / проживания, заинтересованы в скорейшем приспособлении к новым условиям жизни, они предпринимают титанические усилия для того, чтобы преодолеть трудности адаптации. От воли мигранта, умения его адаптироваться к новой среде обитания, стремления как можно быстрее освоиться в новом для него социуме, бесконфликтно пребывать / проживать

на территории вселения, осуществлять продуктивную трудовую или иную деятельность во многом зависит результат адаптации.

Наряду с мигрантами *к числу субъектов адаптации* также следует отнести: 1) государство; 2) органы местного самоуправления; 3) местное население территорий вселения; 4) общественные и политические организации, занимающиеся проблемами миграции; 5) бизнес-структуры; 6) миграционную среду.

Каждый из перечисленных выше субъектов преследует свои цели в процессе адаптации.

Для мигранта основная цель адаптации – с минимальными моральными, физическими, финансовыми и иными затратами как можно быстрее **освоиться** в новой для него среде обитания. Данная цель может быть достигнута посредством решения следующих *задач*:

- 1) уверенно ориентироваться в новой обстановке;
- 2) бесконфликтно пребывать / проживать на территории вселения;
- 3) продуктивно осуществлять трудовую или иную деятельность в соответствии с поставленной целью въезда в страну;
- 4) ощущать себя в безопасности и чувствовать некоторую социальную принадлежность к принявшему обществу;
- 5) достичь поставленной цели миграции, например, заработать определенный капитал (для трудовых мигрантов), стать гражданином страны проживания (для переселенцев) и др.

Отсюда вытекает и ответ на поставленный нами вопрос: адаптация (приспособление мигранта к новым условиям пребывания / проживания) необходима мигранту для того, чтобы он и члены его семьи могли как можно быстрее **освоиться** в новой для них обстановке. Это и есть *смысловая формула* адаптации мигранта – посредством приспособления к условиям принимающего общества мигрант стремится освоиться в новой для него обстановке. Возьмем ее за основу искомого определения.

Адаптация мигрантов – *процесс приспособления мигрантов к условиям пребывания / проживания на территории вселения, в ходе которого мигранты стремятся освоиться в*

новой для них обстановке. По нашему мнению, данное определение не перегружено избыточной информацией и одновременно с этим достаточно широко и точно отражает суть адаптации.

Из определения видно, что ожидаемая для мигранта **цель адаптации**: освоиться в новой для него обстановке настолько, чтобы можно было на приемлемых для жизни условиях пребывать / проживать на территории вселения.

Кроме мигрантов существенное влияние на процесс адаптации оказывают и другие субъекты: государство, органы местного самоуправления, местное население, общественные организации, работающие с мигрантами, бизнес-структуры, использующие труд мигрантов, миграционная среда, сложившаяся на территории вселения. Каждый из них вынашивает свои целевые ожидания результатов адаптации мигрантов.

Для государства основным целевым ожиданием результатов адаптации мигрантов является внесение существенного вклада адаптированными мигрантами в социально-экономическое развитие территорий страны при условии, чтобы они не были источниками угроз безопасности личности, обществу и государству. В связи с этим *задача государства* – посредством упорядочения процессов адаптации оказывать государственное содействие мигрантам в преодолении ими адаптационных трудностей в интересах социально-экономического развития территорий страны и обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Для органов местного самоуправления основная цель адаптации – обеспечить быстрое и качественное приспособление мигрантов к условиям пребывания / проживания на территории муниципального образования в интересах социально-экономического развития социума и бесконфликтного пребывания / проживания мигрантов среди местного населения. Органы местного самоуправления участвуют в реализации государственных адаптационных программ и в то же время самостоятельно работают с мигрантами. Работа ведется непосредственно с мигрантами, а также с другими субъектами адаптации: государственными органами, населением, общественными ор-

ганизациями, бизнес-структурами, с представителями миграционной среды.

Для местного населения ожидаемой целью адаптации мигрантов является сохранение сложившегося уклада проживания в обстановке притока иностранных граждан, уважительное отношение мигрантов к традициям и обычаям местного населения. Для местного населения важно наладить бесконфликтные коммуникации с мигрантами в процессе их трудовой деятельности и обеспечить безопасность себя и своего окружения со стороны миграционной среды. Местное население существенно влияет на процессы адаптации мигрантов. Толерантное и позитивное восприятие мигрантов местным населением значительно ускоряет процесс их адаптации, и наоборот, негативное отношение тормозит процесс адаптации иностранных граждан.

Для общественных организаций, работающих с мигрантами, ожидаемой целью является оказание результативного содействия мигрантам в решении проблем, связанных с их адаптацией. Многие общественные организации, оказывающие помощь мигрантам в преодолении трудностей адаптации, ставят перед властью актуальные проблемы адаптационного характера, на основе аутсорсинга предоставляют мигрантам общественные услуги.

Для бизнес-структур основной целью адаптации является возможность как можно быстрее использовать мигрантов в качестве рабочей силы. Бизнес-структуры предоставляют мигрантам рабочие места, обеспечивают режим их трудовой деятельности.

Говорить о целях миграционной среды в отношении адаптации мигрантов пока не приходится по причине чрезвычайной разнородности самой среды. Тем не менее важно отметить, что миграционная среда на территории вселения всегда оказывает сильное влияние на процессы адаптации. Среди своих соотечественников мигрант намного быстрее получает необходимые ему знания, умения и навыки, с помощью соотечественников он быстрее преодолевает адаптационные трудности и начинает ориентироваться в новой для него обстановке. Но иногда

миграционная среда негативно влияет на процессы адаптации мигрантов. Чаще всего это происходит тогда, когда мигранты попадают криминальную миграционную среду. В этом случае такие мигранты начинают представлять опасность для общества.

Таким образом, каждый субъект адаптации формирует свои целевые ожидания от данного процесса, которые существенно разнятся между собой. Поэтому государству крайне важно сориентировать все целевые ожидания субъектов адаптации в единое политическое русло, выгодное государству, сделать так, чтобы частные цели субъектов адаптации не противоречили друг другу и целевым установкам государства. Эта задача ложится на государственную политику адаптации мигрантов.

Современные ученые выделяют несколько **видов адаптации**:

- климатическая адаптация (приспособление к климатическим условиям территории вселения – акклиматизация);
- политико-правовая (приспособление к особенностям политико-правовых отношений территорий вселения);
- бытовая (обустройство быта: обеспеченность пищей, водой, одеждой и пр.);
- экономическая (приспособление к экономическим условиям пребывания / проживания на территориях вселения);
- социально-культурная (приспособление к социокультурной среде принимающего общества);
- медико-биологическая (приспособление к медико-биологической обстановке территории вселения);
- другие виды адаптации.

Приспособление мигранта по каждому виду адаптации позволяет ему в конечном счете освоиться в новых условиях, бесконфликтно пребывать / проживать и достаточно уверенно решать поставленные перед собой задачи.

Социально-культурная адаптация является одним из наиболее сложных и значимых, с точки зрения государственного регулирования, видов адаптации.

Среди ученых бытует мнение о необходимости разработки критериев, согласно которым можно было бы дать ответ

на вопрос, мигрант адаптировался к местным условиям или же еще нет? На наш взгляд, такая постановка вопроса в принципе некорректна, потому что мигрант адаптируется на всем протяжении своего пребывания / проживания на территории вселения. Процесс адаптации завершается только в том случае, когда он покинет страну приема или же станет ее гражданином.

Большинство мигрантов в начальный период своего пребывания / проживания на территории вселения нуждаются в относительно невысокой глубине адаптации (поверхностная адаптация). В последующие же периоды пребывания / проживания мигранты все глубже погружаются в непривычную обстановку и усваивают непознанные ранее тонкости взаимоотношений местного населения (исключение составляют мигранты, проживающие в этнических анклавах, где адаптация носит полукриминальный характер). В этой связи предлагаем ввести в научную лексику понятие **«глубина адаптации мигранта»** – *степень приспособления мигранта к условиям пребывания / проживания на территории вселения.*

Учитывая различия в глубине адаптации мигрантов в зависимости от времени их пребывания / проживания на территориях вселения, полагаем целесообразно в научном плане выделить и обозначить несколько фиксированных уровней глубины адаптации мигрантов и сформулировать критерии, характеризующие каждый из них.

Гипотетически можно обозначить два, три, четыре и даже пять уровней глубины адаптации. Однако в целях оптимизации работы государственных органов, формирующих и реализующих политику адаптации, обозначим всего лишь два уровня глубины адаптации иммигрантов:

– первичная (поверхностная) адаптация: неглубокая степень приспособления мигранта к условиям пребывания / проживания на территории вселения;

– углубленная адаптация: глубокая степень приспособления мигранта к условиям пребывания / проживания на территории вселения.

Приспособление и, в конечном счете, освоение мигрантом новой для него обстановки может осуществляться различными *способами*, например, посредством: усвоения необходимых для пребывания / проживания знаний, умений и навыков; реализации доступа к различным общественным ресурсам (экономические, социальные, информационные и др.).

Два уровня адаптации – первичная и углубленная присутствуют в основном социокультурной адаптации. Учитывая это обстоятельство, сформулируем критерии, характеризующие каждый фиксированный уровень социокультурной адаптации.

Первичный (поверхностный) уровень социокультурной адаптации. Критерии, характеризующие данный уровень: 1) усвоение мигрантами языка, истории и правовых основ государства приема на уровне, позволяющем мигрантам: без посторонней помощи, хотя и с некоторым трудом, общаться с местным населением; осуществлять свою деятельность, не нарушая законодательства страны; уважительно относиться к истории страны приема и ее населению; 2) обеспечение доступа мигрантов и членов их семей к социальным ресурсам территорий вселения: медицинским, образовательным, спортивным и др., в объемах и на условиях нормативно закреплённых региональным законодательством и актами муниципальных образований; 3) обеспечение доступа к получению государственных и общественных услуг по вопросам пребывания / проживания, осуществления трудовой и иной законной деятельности на территории вселения. Достижение начального уровня адаптации позволит мигрантам ориентироваться в незнакомой для них обстановке и бесконфликтно пребывать на территории вселения и осуществлять первоначальную трудовую деятельность.

Углубленный уровень социокультурной адаптации. Критериями, характеризующими данный уровень, могут быть: 1) углубленная степень усвоения мигрантами языка, истории и правовых основ государства, позволяющая им: свободно излагать свои мысли при общении с местным населением; комфортно пребывать / проживать на территориях вселения, не нарушая

законодательства страны приема; проявлять лояльность к государственной власти, порядкам в стране и ее народу на основе глубоких знаний языка, правовых основ и истории государства и его народа; 2) глубокое усвоение традиций, обычаев, морально-нравственных ориентиров, культурных ценностей коренного населения, позволяющее мигрантам владеть навыками поведения и общения, мало отличимыми от навыков местного населения; 3) знакомство с научными, техническими, культурными и спортивными достижениями, которыми гордится местное население, позволяющее мигрантам свободно вести диалог с представителями принимающего общества по широкому кругу проблем; 4) приобретение знаний о политической системе принимающего общества, социальных связей на уровне, позволяющем мигранту частично социализироваться в общество. Достижение углубленного уровня адаптации позволит мигрантам вести образ жизни, мало чем отличимый от образа жизни местного населения.

Двухуровневое регулирование процесса адаптации мигрантов предоставляет возможность проводить гибкую государственную политику адаптации: в одних случаях ориентироваться на первичный (поверхностный) уровень адаптации, в других – на углубленную адаптацию.

Процессы адаптации могут носить конструктивный и деструктивный характер. *Конструктивизм* адаптации проявляется в том случае, когда процесс ориентирован на бесконфликтное пребывание / проживание мигрантов в принимающем социуме, а их трудовая деятельность осуществляется в рамках законов страны приема, в формате легальных и толерантных отношений с местным населением, другими мигрантами, общественными организациями и работодателями. *Деструктивизм* возникает в том случае, когда в ходе адаптации, осуществления трудовой или иной деятельности мигрант выходит за пределы правового поля страны приема, вступает в криминальные отношения с другими участниками миграционного процесса. Деструктивный вектор адаптации мигрантов, связанный с криминалитетом, не является предметом настоящего исследования,

так как противодействие ему сводится в основном к противодействию незаконной миграции, коррупции и правоохранительной практике. Реакция на другие случаи отступлений мигрантов предусмотрена миграционным законодательством и мерами по легализации мигрантов.

Подводя итог, можно констатировать, что в Российской Федерации под влиянием увеличения масштабов миграции и трансформаций структур миграционных потоков изменялись взгляды ученых и политиков в отношении понятия «адаптация мигрантов». В результате этого данное понятие эволюционировало. Однако в последние годы научные взгляды об адаптации мигрантов не стали отражать реальные процессы, породили несоответствие теории и практики. Предложенные авторами теоретические положения об адаптации мигрантов позволяют устранить это несоответствие.

Интеграция иммигрантов. Данное понятие по своей сути и содержанию существенно отличается от адаптации. В настоящее время вокруг его смыслового содержания сложились крайне противоречивые научные представления, особенно это касается социально-культурной интеграции. В научной литературе встречаются различные определения интеграции. Одни ученые понимают под ней «*структурную интеграцию* – включение мигрантов в систему позиций и статусов принимающего общества через приобретение гражданства, участие в рынке труда, системе образования и социального обеспечения» (Varshaver, Rocheva, 2018). Другие рассматривают интеграцию в трех аспектах: как «...*ассимиляцию* (полное растворение в населении принимающей страны); *культурную адаптацию* – приближение к новому для них окружению (от мигрантов не ожидают отказа от любых проявлений культурной принадлежности, связанных со страной происхождения); как *структурную адаптацию* мигрантов к новой среде (такую степень включенности их в жизнь принимающей страны, когда мигранты практически не отличаются от большинства местного населения по объективным социально-экономическим показателям)» (Ledeneva, 2014; Malakhov, 2015).

Существует множество других подходов к пониманию интеграции мигрантов. Так, в литературе приводятся такие типы политики интеграции мигрантов, как: ассимиляция, инкорпорация, аккультурация, аккомодация, абсорбация, адаптация, включение и т.д. Аккультурация и аккомодация выступают в качестве различных сторон культурной адаптации. Так, если аккультурация по своей сути ближе к ассимиляции, то аккомодация не требует от мигрантов смены идентичности. В.С. Малахов в проблематике интеграции мигрантов выделяет два уровня: процесс и политику. По его мнению, выражение «интеграция мигрантов» означает, с одной стороны, определенную совокупность административных мероприятий, т.е. усилий государства и его аппарата по включению новоприбывшего населения в институты страны. С другой стороны, интеграция мигрантов – это объективно протекающие процессы интегрирования, т.е. нечто, происходящее независимо от чьих-либо субъективных усилий¹. На наш взгляд, такая позиция автора не совсем верна. Полагаем, нельзя смешивать (рассматривать как синонимы) процесс интеграции мигрантов и их интегрирование, потому что «интеграция мигрантов», по нашему мнению, есть политико-административное действие в отношении мигрантов, а их интегрирование – это процесс, характеризующий результат данных действий или бездействий. Такое разделение вносит некоторую ясность в понятие «интеграция мигрантов».

Однако чаще всего ученые не разделяют понятия «адаптация» и «интеграция», так как считают, что адаптация – это одна из форм более широкого понятия интеграции. «С адаптации начинается интеграция. На адаптации интеграция может остановиться, а может пойти дальше» (Ivankhnyuk, 2015). Можно предположить, что такой взгляд на интеграцию больше соответствует западному подходу, в котором отсутствует четкое разделение адаптационных и интеграционных мер. На наш взгляд, такой подход не совсем рационален. Парное применение этих двух понятий, без вычленения их особенностей, силь-

¹ Малахов В.С. Интеграция мигрантов: концепции и практики / В.С. Малахов. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2015.

но упрощает представление о самих процессах адаптации и интеграции, искажает до неузнаваемости их суть. В результате происходит путаница в понятиях, и как следствие, государством проводится невнятная интеграционная политика. Возможно, именно смысловая путаница в данных понятиях стала одной из причин провала политики интеграции в Германии, Франции, Швеции. По этой же причине понятию «интеграция» не нашлось места в современной Концепции миграционной политики России.

На наш взгляд, отрицать интеграцию, как специфическую деятельность государства в отношении мигрантов, невозможно. Процесс включения мигрантов в принимающее сообщество представляет собой не просто социальный процесс выбора индивидом определенной идентификации с обществом, это также политический процесс, направленный на предоставление возможностей и продвижение определенных стимулов для эффективной инкорпорации мигрантов в принимающее сообщество.

Таким образом, приходится констатировать, что все существующие определения интеграции не формируют ясного представления о сути данного феномена. Когда говорят об интеграции мигрантов, становится непонятным, о чем идет речь: либо о более глубоком уровне их адаптации, или же об управленческой деятельности субъектов по интегрированию мигрантов в принимающее сообщество, или же говорится о некоем объективном саморазвивающемся процессе интегрирования мигрантов в принимающее общество? И все это разные по смыслу представления об интеграции мигрантов. Поэтому назрела необходимость окончательно определиться (договориться) с выбором наиболее подходящего смыслового представления интеграции мигрантов.

Авторами предлагается *рассматривать термин «интеграция мигрантов» в двух измерениях*: как управленческий процесс и как одну из возможных стратегий прохождения мигрантом пути встраивания в принимающий социум.

Интеграция мигрантов как управленческий процесс. Термин «интеграция» происходит от лат. *integration* – объединение

каких-либо частей в целое. В нашем случае это объединение мигрантов и принимающего общества в целостный социальный организм. В существующих определениях термин «объединение» часто трактуется как включение мигрантов в принимающий социум. Такое восприятие интеграции больше других соответствует нашим представлениям о данном феномене. Однако здесь смущает использование термина «включение мигранта». Этот термин затрудняет восприятие смысла интеграционного процесса, потому что ассоциируется у многих людей с неким выключателем, осуществляющим функцию «включить / выключить». Использование термина «включение» в отношении мигрантов носит неопределенный и не совсем корректный характер. По нашему мнению, более удачным выглядит использование слова «встроить» – *поставить в общий строй, в один ряд* (в нашем случае – в ряд граждан страны приема и коренного населения территорий вселения). Это слово точнее других характеризует смысл интеграции мигрантов и цель этого процесса – соединить разрозненные части (мигранты и местное население) в единое целое.

Можно также согласиться и с мнением многих ученых, которые рассматривают интеграцию мигрантов только в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, исключая внутренних мигрантов.

Все это дает основания представить интеграцию мигрантов в виде процесса встраивания иностранных граждан и лиц без гражданства в структуру политических социально-экономических и культурных связей граждан страны приема и коренного населения территории вселения. Встраивание должно осуществляться государством с привлечением к управленческому процессу других структур гражданского общества (органы местного самоуправления, общественные организации, религиозные объединения и др.). Сами же мигранты являются акторами интегрирования, они тоже предпринимают усилия по успешному прохождению установленных государством процедур встраивания в общество.

С учетом сказанного дадим следующее определение интеграции: **интеграция мигрантов** – это процесс встраивания мигрантов в систему политических, социально-экономических, информационно-правовых и иных связей и отношений граждан страны приема, осуществляемый в рамках миграционного законодательства и административных процедур получения гражданства страны приема. На наш взгляд, данное определение более точно отражает суть исследуемого феномена.

Объектом интеграции выступают мигранты.

Субъекты интеграции: государство, органы местного самоуправления, общественные организации, бизнес-структуры, местное население, мигрантская среда на территориях вселения. В отличие от процесса адаптации, где основной действующий субъект – мигрант, а государство и структуры гражданского общества содействуют его адаптации, в интеграционном процессе все происходит наоборот. В нем именно государство является основным субъектом интеграции мигрантов: устанавливает цели, правовые нормы и процедуры интеграции, выбирает модели интеграции и прочее. Остальные субъекты интеграции: органы местного самоуправления, общественные организации, религиозные объединения, СМИ, бизнес-структуры, местное население и др. оказывают содействие государству в деле интеграции мигрантов.

Безвозвратных мигрантов тоже можно отнести к субъектам интеграции. Они предпринимают усилия по прохождению процедур встраивания себя и членов своей семьи в общество приема по правилам, установленным государством при поддержке органов местного самоуправления, общественных организаций и религиозных объединений.

Представляется необходимым предостеречь разработчиков перспективной миграционной политики от возможной политической ошибки: *нельзя придавать углубленной адаптации мигрантов статус интеграции*. Такой подход исключит реально существующий процесс интеграции мигрантов из политического поля зрения и выведет этот феномен из сферы государственного регулирования. Поясним свою мысль.

1. Согласно сформированным в параграфе представлениям, адаптация мигранта рассматривается как приспособление его к условиям принимающего общества. В связи с таким восприятием первичный и углубленный уровни приспособления мигранта к новым условиям пребывания / проживания на территории вселения попадают под смысловое содержание термина «адаптация». И если второму уровню адаптации придать статус интеграции, тогда интеграция будет рассматриваться как часть более общего понятия «адаптация», что в корне противоречит сложившимся взглядам в отношении этих феноменов, и усилит невнятность определений терминов «адаптация» и «интеграция» и, как следствие, посеет неразбериху в действиях органов местного самоуправления и общественников.

2. Теоретический концепт об адаптации как первичном уровне приспособления, а интеграции как более глубоком уровне приспособления существенно упростит задачу государственного регулирования этих процессов, но, вместе с тем, такой подход вынесет за скобки государственного регулирования реальные процессы интеграции и меры, попадающие под признаки интеграции. Тем самым будет нанесен непоправимый ущерб миграционной политике государства.

Интеграция мигрантов как одна из стратегий встраивания мигранта в принимающее общество. В настоящее время науке известно несколько стратегий встраивания мигрантов (совместного проживания мигрантов и местного населения): ассимиляция, мультикультурализм, сепарация, *интеграция* и другие. Ассимиляция предполагает отказ мигрантов от своей культуры и принятие культуры принимающего общества (полное растворение мигрантов в принимающем социуме). Стратегия мультикультурализма – сосуществование культур мигрантов и принимающего общества, их постепенное сближение и взаимное проникновение. Стратегия сепарации (сегрегации) накладывает некоторые ограничения на пребывание / проживание мигрантов в принимающем обществе. *Стратегия интеграции* – сохранение мигрантами базовых культурных ценностей общества исхода, но при этом принятие основных культурных

ценностей и образцов поведения принимающего общества. Известны и другие стратегии встраивания.

Стратегия интеграции может быть выбрана государством из множества стратегий, а может быть и отвергнута в пользу принятия других стратегий. В случае выбора стратегии интеграции управленческий процесс интеграции будет осуществляться в основном на основе использования государственных и муниципальных программ встраивания мигрантов в принимающее общество (интеграционные).

Предложенный концепт двойного измерения термина «интеграция мигрантов» вносит некоторую определенность в понимание данного термина и позволит более четко им оперировать при формировании перспективной миграционной политики Российской Федерации.

Авторами предлагается ввести в научный оборот еще одну стратегию встраивания мигрантов – *«стратегию саморегуляции»*, это стихийное (неконтролируемое) протекание процесса встраивания мигранта в принимающий социум без регулирующих воздействий со стороны государства, органов местного самоуправления и других субъектов управления. Необходимость введения данной стратегии в научный оборот вызвана использованием в политических практиках современных государств преднамеренного, а иногда и неумышленного отказа от регулирования процесса интеграции мигрантов, оставление протекания этого процесса на саморегуляцию. Предложенная стратегия расширяет спектр управленческих возможностей государств по регулированию процессов интеграции мигрантов.

Подводя общий итог изложенному, можно утверждать, что в различные исторические периоды под влиянием трансформаций структур миграционных процессов ученые предпринимали неоднократные попытки теоретического осмысления и переосмысления понятий адаптации и интеграции мигрантов, уточняли их содержание и целевое предназначение. В результате этого понятия эволюционировали. Однако сегодня данный процесс приостановился из-за наличия большого множества теоретических разногласий в научных представлениях адапта-

ции и интеграции мигрантов и отсутствия ясности в этом вопросе. Можно даже говорить о теоретическом кризисе в объяснении адаптации и интеграции мигрантов. Выход из положения видится в глубоком теоретическом осмыслении данных феноменов и разработке уточненных дефиниций, соответствующих реальности. Авторами проделана такая работа и сформулированы дефиниции. Исследования показали, что адаптация и интеграция мигрантов представляют собой совершенно разные по смыслу, содержанию и целевым ожиданиям социальные процессы, не находящиеся в соотношениях «общее – особенное» и «причина и следствие», поэтому будет ошибочным объединять их в единое целое. Правильным же будет отдельный подход к их объяснению, а также к формированию государственной политики адаптации и интеграции мигрантов.

1.2. Влияние процессов адаптации и интеграции мигрантов на национальную безопасность страны приема

Общеизвестно, что миграционные процессы включают в себе не только потенциал социально-экономического развития территорий, но также представляют большую опасность личности, обществу и государству: повышение уровня безработицы среди местного населения, распространение инфекционных заболеваний, рост рядов незаконной миграции с нерегулируемыми миграционными отношениями, повышение уровня преступности, высокие риски проявлений экстремизма и терроризма. Деструктивные следствия миграции населения во много вызваны низким качеством заключительных стадий миграционных процессов – адаптации и интеграции мигрантов.

В России одной из причин низкого качества данных процессов является слабая теоретическая проработка феноменов «адаптация» и «интеграция». Среди государственных и муниципальных служащих, общественников, религиозных деятелей и даже некоторых ученых отсутствуют четкие представления в отношении этих терминов, нет ясности в отдельном понимании мер адаптационного и интеграционного характера. Все это

деструктивно сказывается на практической деятельности субъектов политики адаптации и интеграции (государство, органы местного самоуправления, НКА, религиозные и другие общественные организации). Принимаемые ими меры носят разобщенный и поверхностный характер, каждый субъект политики по-своему видит задачу адаптации и интеграции и действует, сообразуясь с собственными представлениями об этих процессах. Такое состояние дел порождает недовольство мигрантов своим положением, радикализует миграционные отношения, выводя их на уровень неприязни, ненависти и вражды с сопутствующими этим уровням угрозами национальной безопасности.

Проблема институализации государственной политики адаптации и интеграции тоже является одной из причин низкого качества процессов адаптации и интеграции. В России на федеральном уровне вопросами адаптации и интеграции мигрантов занимаются сразу несколько ведомств (ФАДН России, Минпросвещения России, Минтруд России и другие), при этом ни одно из ведомств не является координатором в решении данных задач. Из-за межведомственной разобщенности до сих пор не выработано четкой стратегии государственной миграционной политики в сфере адаптации и интеграции мигрантов, что лишает многочисленные звенья управления данными процессами политических ориентиров. Это обстоятельство негативно сказывается на результатах миграционных процессов: рост преступности с участием мигрантов, повышение рисков проявлений миграционного экстремизма и терроризма, а также другие негативные следствия.

Проблемы правового характера. Во многих странах вопросам правового регулирования процессов социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов уделяется большее внимание. В России же в этом вопросе обозначился законодательный пробел. До настоящего времени не введен в действие закон о социально-культурной адаптации и интеграции. Проект этого федерального закона был внесен в Правительство Российской Федерации еще в феврале 2018 г., однако его принятие все

время откладывается, что во многом дезориентирует деятельность субъектов этих процессов. Региональные государственные органы, органы местного самоуправления, общественники по-разному понимают объем своих задач в сферах адаптации и интеграции. Их регулятивные воздействия часто носят несогласованный, хаотичный и в большей степени ситуативный характер, что негативно сказывается на качестве процессов адаптации и интеграции мигрантов и, как следствие, на результатах миграционных процессов.

Логика дальнейшего исследования требует отдельного анализа характера влияния качества процессов адаптации и интеграции мигрантов на национальную безопасность страны приема.

Низкое качество адаптации мигрантов как фактор усиления деструктивного потенциала миграционных процессов.

На территориях массового пребывания / проживания неадаптированных мигрантов, как правило, формируется конфликтогенная среда. Это происходит потому, что неадаптированный мигрант вызывает большее недовольство со стороны местного населения, чем мигрант адаптированный.

Неадаптированный к местным условиям мигрант – это мигрант, который не сумел преодолеть социально-культурологические барьеры между собой и местным населением. Он, как правило, не владеет языком страны приема, что сильно усложняет общение с местным населением. Неадаптированный мигрант не знает истории страны приема, не знаком с ее культурой, обычаями и традициями местного населения, поэтому продолжает жить по понятиям страны исхода, пользоваться ее обычаями, традициями и привычками, которые во многом противоречат культуре местного населения. В трудовую миграцию в основном вовлекаются совсем молодые люди, не имеющие опыта жизни в инокультурной среде, элементарных навыков культуры поведения в обществе. Такой психотип неадаптированных мигрантов и создает высокие риски многочисленных конфликтов с местным населением.

Отсутствие инфраструктуры, позволяющей мигрантам адаптироваться в российское общество, часто становится причиной негативного влияния религиозного и этнического факторов на процесс адаптации мигрантов, что ведет к обособлению мигрантов, формированию негативных стереотипов по отношению к ним со стороны местного населения, столкновениям на межнациональной и религиозной почве. Все это способствует образованию моноэтнических анклавов (места компактного проживания мигрантов в одном небольшом населенном пункте или в одном районе крупного города).

В России миграционные потоки неоднородны. В миграционные процессы вовлечены люди, представляющие разные страны и культуры, разные национальности. Больше всего в страну прибывают мигранты из Азербайджана, Армении, Узбекистана, Киргизии, Таджикистана, Украины, Белоруссии, Казахстана, Молдовы и Китая. Мигранты по-разному владеют русским языком. Наилучший уровень владения русским языком отмечается у мигрантов из Белоруссии, Украины, Армении и Киргизии. Хуже русским языком владеют мигранты из Азербайджана, Таджикистана, Узбекистана. Мигранты из стран Средней Азии в большинстве своем не имеют опыта жизни в инокультурной среде, не владеют русским языком даже на элементарном разговорном уровне, а их поведение провоцирует негативное отношение к ним со стороны принимающего сообщества. Это обстоятельство приводит к росту социальной и межнациональной напряженности.

Неадаптированный мигрант также не знает многих правовых норм страны приема, регулирующих его пребывание / проживание на территориях вселения, вследствие чего возникают многочисленные ситуации непреднамеренного выхода сферы деятельности мигрантов за пределы правового поля. По этой причине возникают множественные конфликты неадаптированных мигрантов с правоохранительными органами.

Неадаптированные мигранты чаще других социальных групп попадают под влияние носителей радикальных идеологий, нередко они становятся членами экстремистских организа-

ций, используются политическими экстремистами в борьбе за власть. Ярким примером тому служит несанкционированный митинг, прошедший в Москве в августе 2019 г. по поводу выборов в Московскую городскую думу. В данной акции приняли активное участие иммигранты в основном с Украины, не имеющие никакого отношения к выборам в Москве. В ходе митинга произошло столкновение митингующих с полицией.

Многие неадаптированные мигранты и члены их семей находятся за чертой бедности, в положении низкой социально-экономической обеспеченности, что создает обстановку высокого риска социального конфликта. Неадаптированные мигранты, как правило, не обеспечены жильем, пригодным для их пребывания / проживания на территории вселения, не имеют легальной работы с оплатой по труду на среднестатистическом уровне местного населения. Для неадаптированных мигрантов затруднен доступ к образовательным услугам (детей – к системе дошкольного образования, самого мигранта и членов его семьи – к системе среднего и высшего образования), также затруднен доступ к медицинским услугам. Для большинства неадаптированных мигрантов не реализована возможность проведения религиозных обрядов. Социально-экономическая обеспеченность многих неадаптированных мигрантов, тяжелые условия их труда обостряют противоречия между мигрантами и местным населением, мигрантами и органами местного самоуправления, мигрантами и государственными органами и даже между самими мигрантами, создают обстановку высокого риска социального конфликта.

Государству намного сложнее обеспечить соблюдение прав неадаптированных мигрантов и обеспечить их безопасность, чем это можно сделать по отношению к адаптированным мигрантам. Неадаптированные мигранты по причине слабого знания местного языка и законов страны приема чрезвычайно уязвимы к посягательствам со стороны мошенников, криминальных структур, экстремистов и террористов, недобросовестных работодателей, стремящихся заработать на трудностях неадаптированных мигрантов. Низкий уровень коммуни-

кативности неадаптированных мигрантов с представителями государственной власти существенно снижает возможности последних защищать права мигрантов. По этой причине неадаптированные мигранты чаще всего становятся жертвами обмана, краж и насилия со стороны местных криминальных структур и коррумпированных чиновников. Многие из неадаптированных мигрантов подвергаются унижениям человеческого достоинства. Все это мотивирует их не продолжать свою адаптацию, а сплачиваться в анклав, в которых существенно снижаются возможности правоохранительных органов соблюдать их права и обеспечивать безопасность.

В рядах незаконных мигрантов люди, не защищенные законом и преследуемые им, как правило, попадают в сети, организованной преступности. *Рабский труд и рабские отношения становятся их постоянным уделом. Страх перед законом превращает неадаптированных незаконных мигрантов в послушное орудие в руках хозяина-преступника, заставляет их беспрекословно подчиняться его воле, выполнять любые прихоти работодателя, начиная от бытового насилия и заканчивая использованием мигрантов в качестве орудия совершения преступлений и террористических актов.* Именно поэтому массы неадаптированных мигрантов становятся опасной социальной средой, несущей угрозу распространения в обществе рабского труда и рабских отношений, обострения криминогенной обстановки, массовых проявлений экстремизма и терроризма.

Неадаптированные мигранты в большей степени, чем адаптированные, способствуют расцветанию коррупции в сфере миграционных отношений. Недобросовестные чиновники искусственно создают для мигрантов труднопреодолимые административные барьеры, вынуждающие последних прибегать к взяткам для скорейшего решения своих миграционных проблем. В России поборы и взятки в миграционной сфере носят масштабный характер, чем причиняется непоправимый ущерб качеству государственного управления.

Черствость, чванство, недоброжелательность, коррупция в отношении прибывших и не успевших адаптироваться им-

мигрантов со стороны государственных, муниципальных служащих, местного населения и даже мигрантов, прибывших ранее на территорию вселения и успевших адаптироваться к местным условиям, нередко становятся социально-экономическими причинами недовольства вновь прибывших своим социальным положением. Чувство безвыходности часто заставляет их переходить в сферу незаконной миграции, где процессы адаптации носят криминальный и неподконтрольный государству характер.

Неадаптированные мигранты часто являются источниками инфекционных заболеваний. Нельзя забывать, что условия пребывания / проживания большинства неадаптированных мигрантов не соответствуют санитарным нормам страны приема. Антисанитария – питательная среда для распространения опасных инфекционных заболеваний. Многие из неадаптированных мигрантов не имеют прививок, что создает угрозу распространения на территориях массового вселения мигрантов туберкулеза, оспы, кори и других опасных инфекционных заболеваний. Особенно ярко проявляется эта опасность во время эпидемий инфекционных заболеваний. Так, в период пандемии коронавируса КОВИ-19, большинство бизнес-структур многих стран свернуло или приостановило свою деятельность, отчего в первую очередь пострадали неадаптированные трудовые иммигранты. Многие из них остались без работы и средств к существованию. Лишенные жилья, а порой и возможности вернуться на Родину (некоторые государства не желают их возвращать своих граждан назад), без поддержки государства приема и муниципальных органов, многие неадаптированные мигранты стали сбиваться в криминальные сообщества, представляющие угрозу национальной безопасности.

Неадаптированные трудовые мигранты в большей степени, чем адаптированные, наносят ущерб экономике страны, создают угрозу ее экономической безопасности. В России большая доля иностранных трудовых мигрантов не может на законных основаниях адаптироваться в сфере трудовых отношений (трудоустроиться законным порядком), а работает в те-

невом секторе экономики. В отдельных регионах Российской Федерации доля теневого сектора трудовой миграции составляет 30-50% (по оценкам некоторых экспертов и более) от общего числа трудовых мигрантов. Большой процент трудовых мигрантов, с неурегулированным правовым статусом, говорит о наличии в России огромного теневого рынка иностранной рабочей силы, в котором сложилась практика привлечения мигрантов на рынок труда без оформления патентов на право трудовой деятельности или перехода в теневую занятость тех мигрантов, которые не смогли своевременно продлить срок действия патента. Большой по масштабам теневой рынок иностранной рабочей силы порождает масштабную практику неуплаты налогов налогоплательщиками, а также выплаты иностранным работникам неучтенных наличных денег, незаконного использования иностранной рабочей силы. Такой рынок характеризуется правовой незащищенностью трудовых мигрантов, непрозрачностью миграционных отношений, высоким уровнем преступности в экономической сфере и прочее. Все это создает питательную среду для коррупционных проявлений в сфере экономических отношений, негативно сказывается на развитии экономики страны и обеспечении ее экономической безопасности.

Опасность социокультурных трансформаций коренных народов Дальнего Востока и Восточной Сибири Российской Федерации по причине неадаптируемости мигрантов китайского и корейского происхождения. Под влиянием больших иммиграционных потоков многие территории России испытывают трудности в вопросах адаптации мигрантов. В первую очередь это относится к регионам Восточной Сибири и Дальнего Востока, где значительные по численности потоки иммигрантов китайского и корейского происхождения быстро заполняют пустующие территории. Пришлые люди по своей ментальности существенно отличаются от граждан России, что способствует формированию из числа мигрантов территориальных анклавов по этническому признаку. При этом важно отметить следующий факт: количественный рост мигрантов китайского и корейского происхождения, как правило, не сопровож-

дается их социокультурной адаптацией. Это обстоятельство создает высокие риски социально-культурной трансформации коренного населения в местах массового скопления мигрантов. В условиях низкой плотности населения и незначительной численности коренных народов Восточной Сибири и Дальнего Востока данное обстоятельство ведет к нарушению хрупкого равновесия в сфере этноконфессиональных отношений, создает крайне опасную ситуацию высоких рисков возникновения социальных конфликтов.

Неадаптированные мигранты в большей степени, чем адаптированные, способствуют криминализации обстановки на территориях вселения. Находясь в неблагоприятном социально-экономическом положении, неадаптированные мигранты чаще других мигрантов совершают корыстные преступления, в основном это кражи продуктов питания и одежды из сетевых магазинов и гипермаркетов. Так, по данным прокуратуры Санкт-Петербурга из общего числа совершенных иностранцами преступлений 31,5% составляют корыстные преступления и 32% – использование заведомо подложных миграционных документов (миграционных карт и патентов). Наиболее типичными нарушениями миграционного законодательства со стороны неадаптированных мигрантов являются несоответствие фактической и указанной в миграционной карте цели пребывания в РФ, нарушение порядка осуществления трудовой деятельности, неформальное трудоустройство, несвоевременное продление миграционных документов.

Неадаптированные мигранты способствуют росту негативного отношения коренного населения ко всем категориям иммигрантов. На фоне количественного роста неадаптированных мигрантов происходят качественные изменения в миграционных отношениях на территориях массового вселения мигрантов. В первую очередь это связано с возрастанием социальной агрессии неадаптированных иммигрантов, пренебрежительным отношением их к России и её коренным жителям, ростом преступности в среде неадаптированных иммигрантов и низким уровнем их социокультурной адаптации. Коренное население с

трудом отличает, а чаще всего вообще не отличает неадаптированных мигрантов от адаптированных, поэтому их отрицательные оценки действиям неадаптированных мигрантов, как правило, распространяются на все категории иммигрантов. Это обстоятельство порождает рост общего негативного отношения коренного населения ко всем прибывшим мигрантам.

Обобщая сказанное выше, можно утверждать, что недостаточная глубина адаптации мигрантов, их низкое качество усиливают деструктивный потенциал миграционных процессов и представляют угрозу национальной безопасности страны приема.

Низкое качество интеграции мигрантов как фактор усиления деструктивного потенциала миграционных процессов. По нашему мнению, деструктивизм в процессах интеграции мигрантов исходит в основном со стороны: 1) высоких рисков отторжения безвозвратных мигрантов принимающим обществом; 2) высоких рисков отторжения безвозвратных мигрантов государством приема; 3) нежелания безвозвратных мигрантов и их потомков, получивших гражданство, встраиваться в структуру политических, экономических и социально-культурных связей местного населения; 4) нерациональной пространственной сегрегации мигрантов.

Риски отторжения безвозвратных мигрантов принимающим обществом. Во многих современных странах такое отторжение чаще всего происходит по причине преднамеренного создания принимающим обществом труднопреодолимых социальных барьеров в сферах образования, медицинского обеспечения, оплаты труда и других сферах. Это может проявляться в установлении большой разницы в оплате труда для иностранного рабочего и рабочего из числа местного населения (одной специальности и уровня профессионализма); выдвижении заведомо невыполнимых мигрантами требований для поступления в вузы, ограничении доступа мигрантов к политическим, экономическим и социальным ресурсам принимающего общества. Безвозвратные мигранты, оценив груз моральных, физических, материальных и других затрат, необходимых для преодоления

социальных барьеров на пути интеграции, порой отказываются от намерения идти дальше путем интеграции. Отторжение может иметь различные проявления, например, произойти в виде решения мигранта, проживающего в статусе РВП, отказаться от намерения получить более высокий статус ВНЖ и вернуться в страну исхода, или же отказаться от намерения получить гражданство страны приема и остаться в статусе постоянно проживающего иностранного гражданина с неоднократным продлением сроков проживания в статусе ВНЖ. Однако долговременное пребывание больших масс иностранцев в статусе ВНЖ создает условия для конфликтов с местным населением, нежелающим делить с иммигрантами рабочие места, осознающим, что такие иммигранты, пользуясь благами принимающего общества, не могут быть мобилизованы в случае войны. Конфликтные ситуации между ними могут перерасти в бытовые конфликты, и даже массовые беспорядки, чем представлять угрозу политической стабильности. Даже после получения российского гражданства мигранты могут иметь двойное гражданство, после чего покинуть страну приема. Люди, отказавшиеся от своего намерения получить гражданство и покинувшие страну, а также бипатриды – бывшие мигранты, покинувшие страну, в основной своей массе несут за ее пределы недоброжелательное отношение к ней, нанося урон ее имиджу.

Отторжение безвозвратных мигрантов государством приема может произойти из-за избыточно жесткого миграционного законодательства, существенно усложняющего путь получения гражданства мигрантами, коррупции в сфере регулирования миграции, сложностью прохождения процедур получения гражданства, дискриминационным отношением государства к мигрантам и прочее. Формами отторжения могут быть лишение безвозвратных мигрантов статусов временно проживающих или постоянно проживающих иностранных граждан с возможным принудительным выдворением их из страны (депортация или административное выдворение).

Отторжение государством больших масс безвозвратных мигрантов представляет угрозу национальной безопасности,

потому что отторгнутые государством мигранты, с одной стороны, несут негатив о стране приема в другие страны, подрывают ее имидж на международной арене, с другой – пополняют ряды незаконных мигрантов.

Нежелание безвозвратных мигрантов и их потомков, получивших гражданство страны приема, встраиваться в структуру политических, экономических и социально-культурных связей местного населения. В последние годы в России наблюдается феномен отсутствия заинтересованности ряда иностранных граждан в изучении русского языка, адекватном восприятии российских культурных ценностей и принятых норм поведения. Это нежелание, как правило, реализуется в обособлении мигрантов в этнические анклавные с присущими анклавному проживанию деструктивными следствиями: высокая преступность, нарушение прав человека, экстремизм на религиозной и этнической почве.

Деструктивный потенциал пространственной сегрегации мигрантов может проявляться в виде: 1) анклавизации мигрантов; 2) неравномерного расселения мигрантов по территории страны.

Анклавизация мигрантов. Этнический анклав мигрантов – компактное пребывание / проживание мигрантов одной этнической принадлежности на ограниченных территориях. В России наблюдается значительная концентрация мигрантов (анклавизация) в Краснодарском крае, г. Москве и Московской области, г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области, Свердловской и Тюменской областях. Этнические анклавы мигрантов зафиксированы и в Челябинской области. В Тульской области получила широкий общественный резонанс ситуация с созданием киргизского анклава на территории Заокского района. Имеется ряд других примеров анклавного проживания иностранных граждан на территориях субъектов Российской Федерации.

Из числа иммигрантов традиционно склонны к компактному проживанию граждане Таджикистана, Азербайджана, Узбекистана, Кыргызстана и Китайской Народной Республики, и в

редких случаях это происходит с гражданами Казахстана, Армении, Молдовы, Украины и Вьетнама.

Этнические анклав мигрантов представляют собой источники многочисленных угроз. В них почти не действует законодательство страны приема, нарушаются права мигрантов, жители анклавов в основном исповедуют образ жизни страны исхода, на территориях анклавов доминируют прежние привычки мигрантов, их язык и религия. Отношения в анклавах, как правило, выстраиваются по криминальным понятиям, там преобладают рабский труд и рабские отношения. Этнические анклав мигрантов чем-то напоминают черные дыры: втягивают в свою орбиту все новые и новые партии мигрантов. Анклавы являются очагами организации незаконной миграции, криминальных миграционных отношений, распространения инфекционных заболеваний, миграционного экстремизма и терроризма.

В замкнутых этнических анклавах на территории Российской Федерации действует своя неформальная юрисдикция, полностью игнорируются общепринятые правила, законы и нормы, и в целом, данные территории выпадают из единого культурного и правового поля государства, что приводит к дестабилизации обстановки и представляет угрозу национальной безопасности страны.

Неравномерное расселение мигрантов по территории страны. Такая ситуация возникает, как правило, из-за несформированности государственной политики интеграции, когда мигранты самостоятельно, без государственного регулирования выбирают место своего проживания. Именно по этой причине в России наблюдается избыточная концентрация иностранцев в Москве и Московской области, Санкт-Петербурге и Ленинградской области, Свердловской и Тюменской областях, Краснодарском крае и остро ощущается их недостаток во многих других регионах страны. Наибольшую опасность представляет неравномерность расселения мигрантов на тех территориях, где низкая плотность местного населения и в то же время поступает большой приток мигрантов (некоторые регионы Восточной

Сибири и Дальнего Востока). На этих территориях происходит замещение местного населения мигрантами с чуждой культурой и менталитетом. У авторов возникает вопрос: кто же в этих регионах интегрируется (встраивается), то ли мигранты в принимающее общество или же, наоборот, местное население в миграционную среду? Полагаем, это очень опасная ситуация, которая в перспективе может вылиться в масштабный экстремизм, сепаратизм и крайне нежелательные следствия – отделение территорий.

Радикальный ислам в процессах интеграции мигрантов. Радикальный ислам является мощным дезинтегрирующим фактором в миграционных отношениях, так как способствует разобщению мигрантов разной конфессиональной принадлежности, а также мигрантов и местного населения, формирует в сознании местного населения негативные стереотипы по отношению к приезжим, способствует росту бытовой ксенофобии, конфликтам на религиозной и межнациональной почве.

Как отмечалось выше, интеграция мигрантов – это длительный процесс, может охватывать даже три поколения: самих мигрантов, их детей и внуков, родившихся в стране приема, получивших в ней образование и с рождения говорящих на языке новой родины. Опыт европейских стран наглядно продемонстрировал, что часть безвозвратных мигрантов, получивших гражданство, их дети и даже внуки не желают интегрироваться в принимающее общество. Они, проживая в стране приема, исповедуют радикальные течения ислама, проповедуют радикальные взгляды по отношению к местному населению, пополняют ряды экстремистских и террористических организаций. Многие террористические акты в странах Западной Европы были совершены внуками мигрантов. Все это говорит о том, что процесс интеграции мигрантов продолжается даже после получения ими гражданства, и на всех этапах интеграции он несет в себе высокий потенциал угроз национальной безопасности страны приема, в том числе со стороны радикального ислама.

Деструктивное влияние этнического и расового факторов в процессах интеграции мигрантов. Массовые беспорядки,

произошедшие в США и Западной Европе в июне 2020 г., наглядно продемонстрировали тот факт, что проблемы интеграции мигрантов и их потомков имеют чрезвычайно долгосрочную перспективу. Более ста лет прошло с тех пор, как было отменено рабство в США (1865 г.), прекратилась нещадная эксплуатация чернокожих, которых до этого привезли в Америку. Казалось бы, за столь продолжительный срок «плавильный котел», о котором говорили американские ученые и политики, должен был интегрировать и превратить в единый общественно-социальный конгломерат чернокожих (потомков рабов – бывших мигрантов) и белых (тоже потомков мигрантов из Европы), сгладить расовые и этнические противоречия между ними. Однако на практике этого не произошло. Миграционные противоречия из далекого прошлого сохранились до наших дней и переросли в острые расовые и этнические противоречия, которые вылились в массовые беспорядки с тяжелыми политическими и экономическими последствиями. Анализ событий в США дает основание утверждать, что государственная интеграционная политика «плавильного котла» не завершилась успехом. Нерешенные интеграционные проблемы прошлого перешли в разряд актуальных современных проблем и стали предметом национальной политики государства. Примерно такой же вывод можно сделать и в отношении стран Западной Европы: Франция, Бельгия, Германия, Швеция и др., где в июне 2020 г. произошли массовые беспорядки, подобные беспорядкам в США. Чернокожее население европейских стран (мигранты из Африки, бывшие африканцы, ставшие гражданами европейских стран, их потомки) выступило в поддержку чернокожих США, что вылилось в массовые беспорядки. Полагаем, события, произошедшие в США и европейских странах, должны стать предостережением руководству Российской Федерации об опасности активного привлечения в страну на постоянное место жительства мигрантов чуждой культуры и менталитета, расовой принадлежности, не имеющей корней в нашей стране, а также недопустимости отказа государством от проведения политики

интеграции мигрантов. В долгосрочной перспективе такая политика приведет к серьезным политическим проблемам.

Подводя общий итог анализу, можно сделать следующий вывод: низкий уровень адаптации мигрантов, а также пущенные на самотек или слабо регулируемые процессы их интеграции таят в себе мощный деструктивный потенциал нарушения стабильности, роста преступности, распространения инфекционных заболеваний, миграционного экстремизма и терроризма, в целом представляют угрозу национальной безопасности страны приема мигрантов. Поэтому государству крайне важно раздельно проводить политику адаптации и политику интеграции мигрантов, направленную одновременно на повышение конструктивного и снижение деструктивного потенциалов миграционных процессов. Чтобы это осуществить, необходимо теоретически осмыслить феномены «государственная политика адаптации мигрантов» и «государственная политика интеграции мигрантов».

1.3. Развитие теоретических положений о государственной политике адаптации и интеграции мигрантов

В предыдущих параграфах было установлено, что процессы адаптации и интеграции мигрантов существенно различаются по целям, задачам и содержанию. Учитывая это обстоятельство, полагаем целесообразно раздельно проводить государственную политику адаптации и интеграции мигрантов.

Государственная политика адаптации мигрантов. До настоящего времени ученые не пришли к единому мнению в отношении данного феномена. Чтобы устранить существующий пробел, требуется дать ему определение. Первым шагом на этом пути может стать выбор ключевых слов и словосочетаний, которые составят понятийную основу политики адаптации мигрантов.

При осмыслении термина «адаптация мигранта» нами был установлен объект и основной субъект адаптации, ими одновременно является мигрант, приспособляющийся к новым

для него условиям обстановки. Это означает, что все другие субъекты адаптации, включая государство, должны оказывать *содействие мигрантам* в приспособлении их к условиям обстановки. Таким образом, словосочетание «*содействие мигрантам*» должно стать ключевым в искомом определении государственной политики адаптации мигрантов.

Государству важно политико-правовыми, административными, экономическими и другими мерами регулировать процессы адаптации таким образом, чтобы мигранты смогли как можно быстрее и безболезненно приспособиться к условиям пребывания / проживания на территориях вселения. Из этого следует, что словосочетание «приспособиться к условиям пребывания / проживания на территориях вселения» тоже должно найти свое место в искомом определении.

Общепризнано, что государственная политика проявляется в деятельности государственных органов по отношению к большим социальным группам (в нашем случае – мигранты) по поводу завоевания, удержания и осуществления власти (в нашем случае – использование властных полномочий). Данную смысловую конструкцию политики тоже отразим в искомом определении.

Кроме прочего, в определении также следует учесть, что в формировании и реализации государственной политики адаптации принимают участие не все, а только уполномоченные на то государственные органы.

И последнее, в демократических странах, к которым относится и Россия, к формированию и реализации любого вида государственной политики привлекаются структуры гражданского общества. Полагаем, в определении государственной политики адаптации это обстоятельство тоже должно найти отражение.

Учитывая сказанное, сформулируем искомое определение. *Государственная политика адаптации мигрантов – это деятельность уполномоченных государственных органов, направленная на содействие мигрантам в приспособлении их к условиям пребывания / проживания на территориях вселения, с*

привлечением к содействию органов местного самоуправления, общественных организаций и других структур гражданского общества. В данном определении словосочетание *государственное содействие* предполагает возможность применения широкого спектра мер: политических, правовых, экономических, социально-культурных и других, включая государственные и общественные услуги.

На наш взгляд, сформулированное определение достаточно полно и точно отражает суть государственной политики адаптации, позволяет сформировать мысленный образ, касающийся данного феномена.

Цель государственной политики адаптации: посредством принятия регулятивных мер создать благоприятные условия для успешного приспособления мигрантов к обстановке пребывания / проживания на территориях вселения.

Субъекты государственной политики адаптации – государственные органы, уполномоченные формировать и реализовывать миграционную политику. В странах с федеративной формой государственного устройства, к которым относится и Россия, государственные органы проводят двухуровневую государственную политику: на федеральном и региональном уровнях.

На федеральном уровне формируется и реализуется федеральная государственная политика адаптации мигрантов, в русле которой действуют все федеральные и региональные государственные органы, а также органы местного самоуправления, структуры гражданского общества, граждане страны, иностранные граждане и лица без гражданства, пребывающие / проживающие на территории государства. На региональном уровне проводится региональная политика адаптации мигрантов, в русле которой действуют все региональные государственные органы, а также органы местного самоуправления, структуры гражданского общества, граждане страны, иностранные граждане и лица без гражданства, пребывающие / проживающие на территории субъекта федерации.

Следует заметить, что многие политики и ученые порой ошибочно понимают роль региональных властей в реализации федеральной политики адаптации. Они полагают, что региональные власти должны слепо участвовать в ее реализации. Такой подход в большей степени приемлем для унитарного государства, но он в корне неприемлем для федеративного государства. В федеративном государстве субъекты федерации обладают признаками государства, наделены правом и даже обязанностью самостоятельно формировать и реализовывать региональную политику решения значимых общественных проблем регионов страны, в том числе и политику адаптации мигрантов, при этом делать это они должны исключительно в рамках федеральной политики адаптации. Все региональные государственные органы, органы местного самоуправления и структуры гражданского общества, а также граждане страны и сами мигранты, пребывающие / проживающие на территории региона, должны осуществлять свою деятельность в формате региональной государственной политики адаптации.

Объекты государственной политики адаптации – мигранты (возвратные и безвозвратные), органы местного самоуправления, общественные организации, местное население, бизнес-структуры и местная миграционная среда.

Мигранты. В настоящее время среди ученых неоднозначно воспринимается вопрос о том, все ли мигранты должны быть объектами государственной политики адаптации или только отдельные их категории. Ряд ответственных государственных служащих высказывает мнение о том, что государство не должно оказывать содействие всем иностранным гражданам, а только тем из них, которые заявили намерение пребывать / проживать в Российской Федерации свыше трех месяцев. Остальные мигранты должны адаптироваться самостоятельно без государственного содействия. На наш взгляд, такая позиция не совсем верна потому, что краткосрочные мигранты, пребывающие на территории менее трех месяцев (кроме командировочных, туристов и гостей), тоже проходят адаптацию. Для них также актуальны проблемы первичного ориентирования в новой обста-

новке и бытового обустройства. В этот период их нельзя бросить на произвол судьбы, отдать в руки разного рода мошенников и даже криминальных структур. Поэтому, полагаем, краткосрочные мигранты тоже должны быть объектами государственной политики адаптации, но только опосредованной. Государству необходимо поддерживать общественные организации, работающие с мигрантами, которые в свою очередь будут оказывать краткосрочно мигрантам консалтинговую помощь, информационную поддержку и применять иные меры общественного содействия.

Кроме иностранных граждан объектами государственной политики адаптации должны быть и внутренние мигранты, переселяющиеся по государственным программам внутренней мобильности населения.

Органы местного самоуправления, общественные организации и религиозные объединения, местное население, бизнес-структуры, средства массовой информации и др. Все они тоже должны привлекаться государством для решения задач адаптации мигрантов и осуществлять свою деятельность строго в русле государственной политики адаптации. Чтобы этого добиться, государству необходимо проводить секторальную политику адаптации в отношении каждого объекта управленческого процесса: мигрантов; органов местного самоуправления; общественных организаций, принимающих участие в реализации государственной политики адаптации мигрантов; религиозных объединений; средств массовой информации, местного населения; бизнес-структур, использующих труд мигрантов; миграционных организаций и др. Такой «веерный подход» придаст государственной политике адаптации системный характер, позволит на высоком качественном уровне осуществлять регулирование процессов адаптации.

К сожалению, в России пока нет подобной практики. В Концепции миграционной политики Российской Федерации до 2025 г. не выделены концептуальные положения по данным секторальным направлениям, что негативно сказывается на качестве самой политики.

Цель государственной политики адаптации мигрантов – содействие быстрому и глубокому освоению мигрантами новой среды обитания в интересах бесконфликтного и безопасного пребывания / проживания на территориях вселения и осуществления трудовой и иной деятельности.

Достижение данной цели может быть реализовано посредством решения ряда задач:

- государственное регулирование процессов адаптации мигрантов;

- политико-административное, правовое, экономическое и гуманитарное содействие мигрантам по решению адаптационных проблем;

- организация взаимодействия органов местного самоуправления, общественных организаций и объединений на предмет консолидированного содействия мигрантам в процессах их адаптации;

- обеспечение государственной, общественной и личной безопасности от угроз, исходящих со стороны адаптационных процессов.

Решение данных задач государством можно рассматривать как **приоритетные направления** государственной политики адаптации мигрантов.

Государственное регулирование процессов адаптации мигрантов предполагает разработку государством политических, правовых, административных, экономических, социальных и иных мер, регулирующих процессы адаптации мигрантов. В их число следует включить: концептуализацию государственной политики адаптации мигрантов; институализацию политики адаптации мигрантов, правовое регулирование данного процесса, политико-административное, экономическое и гуманитарное содействие мигрантам по преодолению адаптационных трудностей и другие регулятивные меры.

Концептуализация государственной политики адаптации мигрантов предусматривает разработку политического концепта государственного регулирования процессов адаптации, который должен стать политической основой для разработки и со-

вершенствования законодательства в сфере адаптации мигрантов. Политический концепт целесообразно оформить в виде концептуальных положений адаптации мигрантов, изложенных в перспективной концепции миграционной политики государства и других политико-правовых актах (Концепция внешней политики Российской Федерации, Стратегия национальной политики Российской Федерации). В концепте важно отразить: понятия, связанные с адаптацией мигрантов и государственной политикой адаптации; объекты и субъекты государственной политики адаптации; категории мигрантов, которые являются объектами государственной политикой адаптации; принципы государственной политики адаптации; приоритетные направления государственной политики адаптации; полномочия органов государственной власти и местного самоуправления по вопросам адаптации мигрантов, а также ряд других важных положений, дополняющих концепт до целостной картины государственного регулирования процессов адаптации. Разработанный политический концепт станет политическим ориентиром для государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций, работающих с мигрантами, работодателей, использующих труд мигрантов, для согласованной деятельности по реализации государственной политики адаптации.

Пока же приходится констатировать, что государственная политика адаптации мигрантов, отраженная в Концепции миграционной политики Российской Федерации до 2025 г. (2018 г.), Стратегии национальной политики Российской Федерации (2012 г.) и ряде других политико-правовых актов, не отражает изложенные выше концептуальные требования.

Институализация процесса государственного регулирования адаптации мигрантов – важный компонент регулятивного воздействия на адаптационные процессы. Во многих странах мира под различными названиями созданы министерства, департаменты, осуществляющие функции государственного регулирования адаптационных процессов. В России до 2016 г. эта функция была возложена на Федеральную миграционную

службу Российской Федерации, но после расформирования Службы вопросы государственного регулирования адаптации мигрантов частично вошли в функции МВД, частично в функции ФАДН России, частично распределены по другим ведомствам. В результате этого обострилась проблема межведомственного взаимодействия по вопросам адаптации мигрантов.

Крайне негативное влияние на государственную политику адаптации мигрантов оказывает частое перераспределение функций и полномочий между государственными органами, отвечающими за этот вид деятельности. Вначале функции и полномочия по адаптации мигрантов возлагались на Министерство национальных отношений Российской Федерации, потом на ФМС России, затем частично на Главное управление по делам миграции МВД России и частично на ФАДН России. Полагая, такие институциональные преобразования не могут положительно сказаться на государственной политике адаптации.

Правовое регулирование процесса адаптации мигрантов предполагает совершенствование действующего миграционного законодательства в сфере адаптации мигрантов. Нормативные правовые акты призваны упорядочить процессы адаптации, привести их в правовое русло. В России законодательно определен круг правовых норм адаптации мигрантов: необходимость изучения мигрантами базовых основ русского языка, права, истории и культуры страны, проведение обязательного медицинского освидетельствования и прочее. На наш взгляд, эта работа должна продолжаться и дальше, важно расширять круг адаптационных мер, охватываемых правовым регулированием.

Предметом правового регулирования также является разработка: федерального закона об адаптации мигрантов и соответствующих законов субъектов федерации; формирование нормативной базы местного самоуправления и разработка регламентов по работе государственных органов, органов местного самоуправления с мигрантами и общественными организациями, включенными в адаптационные процессы. Пока же разработанный в ФАДН проект закона о социальной и культурной

адаптации и интеграции мигрантов не смог пройти законотворческие барьеры. Он не принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. Настораживает и тот факт, что в законотворческом пространстве не ставится вопрос о правовом регулировании бытовой адаптации мигрантов, хотя именно проблемы бытовой адаптации наиболее чувствительны для мигрантов и деструктивно сказываются на результатах миграционных процессов.

Политико-административное, правовое, экономическое и гуманитарное содействие мигрантам по преодолению ими адаптационных трудностей предполагают: разработку и реализацию государственных адаптационных программ и планов; создание сети многофункциональных центров адаптации мигрантов, консультативных правовых центров, центров по изучению языка, правовых основ и истории государства, принятие других мер экономического, социального и иного характера. Проявляется в оказании мигрантам государственных услуг, государственной поддержки, государственных гарантий, адресной помощи.

Координация деятельности органов местного самоуправления, общественных организаций, религиозных объединений и работодателей на предмет содействия мигрантам в процессах их адаптации. Данное политическое направление предусматривает координационную деятельность государства в отношении органов местного самоуправления, общественных организаций и религиозных объединений, работодателей по вопросам содействия адаптации мигрантов. Координацию целесообразно осуществлять по видам адаптации: бытовая, социально-культурная, экономическая и др.

В сфере бытовой адаптации координационная деятельность государства должна быть направлена на согласование усилий всех структур, вовлеченных в государственную политику адаптации, по оказанию содействия мигрантам в их бытовом обустройстве (наличие жилья, пищи, воды, одежды по сезону и др.).

В сфере социально-культурной адаптации координационная деятельность государства должна ориентироваться на следующие факторы:

- развитие системы обучающих центров для мигрантов, способных дать базовые знания по русскому языку, культуре, обучение мигрантов правовым аспектам их пребывания на территории Российской Федерации;

- выстраивание эффективной системы социальной и культурной адаптации иностранных граждан, основанной на уважении традиционного уклада жизни Российской Федерации, принятию ценностей и социальных норм поведения;

- проведение воспитательных и культурно-просветительских мероприятий с участием представителей деятелей культуры, религиозных и общественных организаций и искусства, направленных на гармонизацию миграционных отношений.

Большой вклад в реализацию последнего направления может оказать координационная деятельность государства по проведению органами местного самоуправления, общественными организациями муниципальных праздников родного языка, дней национальной культуры (мигрантов), ежегодных фестивалей народного творчества с организацией выставок декоративно-прикладного искусства и национальных ремесел. И в этом вопросе государству большую помощь могут оказать общественники, в первую очередь представители некоммерческих организаций (НКО).

Механизмом активизации деятельности общественных организаций может стать организация региональных и муниципальных конкурсов некоммерческих организаций на право проведения социально значимых проектов, направленных на гармонизацию межнациональных отношений, воспитание культуры межнационального общения, поддержание мира и гражданского согласия, регулярное проведение республиканских и муниципальных праздников родного языка; дни национальной культуры (мигрантов) и др.

В сфере экономической адаптации координационная деятельность государства в первую очередь должна быть направ-

лена на содействие трудоустройству мигрантов в «белом секторе» рынков рабочей силы. Надо стремиться к тому, чтобы мигранты могли трудиться и получать достойную оплату за свой труд в рамках правового поля, не переходя в теневой сектор экономики.

Обеспечение государственной, общественной и личной безопасности от угроз со стороны адаптационных процессов. Основная цель этой государственной политики – защитить государство, общество и личность от угроз, вызванных низким качеством процессов адаптации мигрантов. К числу таких угроз можно отнести: распространение инфекционных заболеваний, радикализацию миграционных настроений (в среде мигрантов и местного населения), рост числа правонарушений, преступность, экстремизм, терроризм и многие другие. Данное приоритетное направление предполагает: медицинское освидетельствование мигрантов; защиту прав и свобод мигрантов и местного населения; противодействие радикализации миграционных отношений; противодействие экстремистской и террористической деятельности лиц, групп и организаций со стороны местного населения в отношении мигрантов и со стороны мигрантов в отношении местного населения; противодействие переходу мигрантов в сектор незаконной миграции; ликвидацию последствий экстремистской и террористической деятельности, легализацию незаконных мигрантов и другие меры.

Соблюдение прав и свобод мигрантов и местного населения является одним из приоритетных направлений государственной политики адаптации. Проблема состоит в том, что неадаптированные мигранты в большей степени подвержены влиянию криминальных структур и экстремистских организаций. В процессе адаптации часто нарушаются их права и свободы. Поэтому основные усилия в политике государства по защите прав и свобод мигрантов и местного населения должны концентрироваться: на углублении процессов адаптации мигрантов; выявлении типичных случаев нарушений прав и свобод мигрантов и местного населения; идентификации виновников нарушений; правовой оценке их действий; анализе причин возникновения нарушений и нейтрализации вскрытых причин.

Проведение государственной политики адаптации по обозначенным выше приоритетным направлениям, по нашему мнению, придаст данной политике системный характер, и будет способствовать снижению многих угроз, источниками которых является низкое качество адаптационных процессов.

Важным технологическим аспектом в перспективной государственной политике адаптации должен стать дифференцированный подход оказания содействия адаптации мигрантов применительно к конкретным их категориям.

Особенности государственного содействия адаптации различных категорий мигрантов.

Для вынужденных мигрантов содействие в первую очередь должно осуществляться по вопросам их бытового обустройства: размещения беженцев и вынужденных переселенцев в лагерях, домах отдыха, санаторно-курортных учреждениях, у частных лиц, сдающих поднаем свое жилье, в помещениях маневренного жилищного фонда, обеспечения мигрантов пищей, водой, сезонной одеждой и прочее.

Для трудовых мигрантов – прежде всего необходимо содействовать по вопросам их трудоустройства. Трудовым мигрантам нужно где-то жить, чем-то питаться, что-то одевать. Далеко не все из них имеют возможность быстро найти жилье и устроиться на работу, многие даже не могут самостоятельно ориентироваться в обстановке. На преодоление этих адаптационных трудностей государство должно консолидировать деятельность всех субъектов процесса адаптации. В отношении мигрантов, прибывших в Россию визовым / безвизовым порядком, государству необходимо сосредоточиться на разьяснении специфики их трудоустройства и осуществления трудовой деятельности.

Для переселенцев, решивших стать гражданами России, адаптация тоже имеет свою специфику. Данная категория мигрантов, как правило, осознанно решила изменить свое гражданство. Для них процесс адаптации прочно вплетается в процесс интеграции и служит в целях успешного интегрирования мигрантов в общество российских граждан на всех этапах инте-

грации (ожидание получения статуса РВП, проживание в статусе РВП, проживание в статусе ВНЖ и проживание в статусе гражданина страны приема, включая третье поколение). Поэтому государственная политика адаптации в отношении этой категории мигрантов должна быть направлена на координацию деятельности органов местного самоуправления, общественных организаций, религиозных объединений и работодателей в интересах содействия мигрантам в их приспособлении к условиям пребывания / проживания на каждом этапе интеграционного процесса.

Следует заметить, что безвозвратные мигранты (переселенцы) могут быть *трех статусных категорий*: переселенцы, переселяющиеся инициативным порядком на общих основаниях получения гражданства; переселенцы, переселяющиеся инициативным порядком по упрощенной схеме получения гражданства; переселенцы, переселяющиеся по программам переселения. В отношении каждой из этих категорий мигрантов должна проводиться своя государственная политика адаптации.

Для переселенцев, переселяющихся инициативным порядком на общих основаниях получения гражданства, государственная политика адаптации должна учитывать установленные государством правила и процедуры получения иностранными гражданами гражданства общим порядком.

Для переселенцев, переселяющихся инициативным порядком по упрощенной схеме получения гражданства, государственная политика адаптации должна учитывать правила и процедуры получения иностранными гражданами гражданства упрощенным порядком.

Для переселенцев, которые переселяющихся по государственным и муниципальным программам переселения, адаптационные меры должны включаться в содержание самих программ.

Все эти особенности целесообразно отразить в перспективной концепции миграционной политики Российской Федерации.

Еще одним важным структурным элементом государственной политики адаптации является мониторинг процессов адаптации.

Мониторинг процессов адаптации на территориях вселения должен ориентироваться на оценку состояния бытовой и социокультурной адаптации мигрантов на территориях массового вселения мигрантов.

Основными принципами мониторинга должны быть:

– обзорность мониторинга – широкий охват мониторингом процессов адаптации мигрантов на территории вселения, составление по результатам мониторинга общего (достаточно поверхностного) представления о глубине адаптации мигрантов на территории вселения, обнаружение очагов неблагополучной адаптации;

– детализированность мониторинга – детальное исследование неблагополучных ситуаций, выявленных в ходе обзорного мониторинга, оценка глубины адаптации мигрантов, установление причин возникновения неблагополучной ситуации;

– непрерывность и периодичность проведения мониторинга – непрерывное и периодическое отслеживание глубины адаптации мигрантов;

– оперативность мониторинга – относительно быстрое получение и обработка информации, ее оценка;

– объективность результатов мониторинга – получение достоверных сведений, отражающих реально состояние дел на территориях вселения.

Целями мониторинга должны стать: уяснение и оценка состояния адаптации мигрантов на конкретных территориях вселения; корректировка решений государственного регулирования процессов адаптации в интересах снижения деструктивного потенциала миграционных процессов и повышения их конструктивного потенциала.

Задачами мониторинга являются: оценка глубины адаптации мигрантов, уровня радикализации миграционных отношений по причине недостаточной глубины адаптации мигрантов.

Предметом мониторинга должны быть: надзор за соблюдением прав и свобод мигрантов, их защищенность от незаконных посягательств со стороны государственных и муниципальных чиновников, преступных и экстремистских организаций, а также соблюдение прав и свобод местного населения от посягательств со стороны мигрантов и их преступных сообществ. В предметную область мониторинга также должны войти: выявление этнических анклавов мигрантов, уровень радикализации миграционных отношений, факты миграционного экстремизма и терроризма.

К проведению мониторинга следует привлекать: государственные органы, уполномоченные осуществлять эту деятельность; органы местного самоуправления; общественные организации и религиозные объединения; работодателей; ученых, журналистов и непосредственно мигрантов. Основная трудность в осуществлении мониторинга – рационально распределить задачи по проведению мониторинга между субъектами мониторинга, согласовать их деятельность и оперативно получить объективные результаты.

На наш взгляд, представленные выше положения о государственной политике адаптации мигрантов формируют системное представление о ней, что позволяет перейти к рассмотрению государственной политики интеграции мигрантов

Государственная политика интеграции мигрантов. Государство посредством формирования государственной политики интеграции разрабатывает нормы и правила встраивания мигрантов в принимающее общество, создает условия для их интегрирования. «... Чтобы интеграция мигрантов была эффективной, задачи интеграции не должны возлагаться на мигрантов. Если общество не захочет их интегрировать, они могут стараться изо всех сил, но все равно у них нет никаких шансов»¹. Только в том случае, если принимающее государство предпринимает реальные шаги, обеспечивающие права мигрантов, противодействующие их дискриминации и маргинализа-

¹ Гаштер А. Неписанные законы // Миграция XXI век. 2013. № 5(20).

ции, теневой занятости и эксплуатации, их социальной исключенности и в то же время содействует формированию толерантного отношения к приезжим среди коренного населения, публично признает роль мигрантов для экономики страны, разъясняет те или иные мотивы проводимой миграционной политики населению, только тогда создается атмосфера, в которой мигранты и общество могут эффективно взаимодействовать, совместно решая задачи интеграции мигрантов в принимающее их общество. Россия – это пример того, как игнорирование вопросов интеграции мигрантов в течение относительно длительного времени привело к усилению социальной напряженности в обществе, оказавшемся не подготовленным к наплыву мигрантов, даже из исторически близких государств «нового зарубежья»¹.

К сожалению, в нашей стране пока действует одна лишь государственная программа интеграционного характера – это Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и практически отсутствуют другие программы интеграции мигрантов, дело в основном ограничивается адаптационными мерами. Это означает, что государством на политическом уровне принято решение использовать интеграционную модель в отношении только лишь соотечественников. Остальные же категории безвозвратных мигрантов, которых большинство: инициативные переселенцы, вынужденные мигранты, принявшие решение остаться в России, переселяются в Российскую Федерацию самостоятельно без программной поддержки со стороны государства. Полагаем, это большой пробел в интеграционной политике государства, и его необходимо в ближайшей перспективе устранить. России требуется разработать интеграционные программы, в первую очередь программы пространственного расселения мигрантов,

¹ Интеграция мигрантов: возможна ли она в современном обществе? / гл. ред. серии В.А. Ионцев. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2015. 150 с. (Научная серия «Международная миграция населения: Россия и современный мир». Вып. 29). С. 12.

совместного обучения детей мигрантов с детьми местного населения, государственного содействия межнациональным бракам, программы по привлечению мигрантов и их потомков к службе в армии и другие.

Особую тревогу вызывает отсутствие упоминания в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации 2019–2025 гг. термина «*интеграция мигрантов*». Судя по этому факту, Россия не будет до 2025 г. проводить политику интеграции мигрантов, а ограничится всего лишь адаптационными мерами. И это настораживающий факт, потому что не интегрированные в общество безвозвратные мигранты в большинстве своем ощущают себя неполноценными его членами, чувствуют свое отчуждение от общества, ассоциируют себя с некими изгоями, что представляет большую опасность. Поэтому следует считать глубоко ошибочной позицию разработчиков ныне действующей Концепции миграционной политики России, игнорировавших государственную политику интеграции мигрантов. И если в ближайшей перспективе эта ошибка не будет исправлена, то российское общество может столкнуться с серьезными социально-политическими проблемами. Последние события в США и Западной Европе (массовые беспорядки с участием чернокожих в июне 2020 г.) подтверждают такие опасения.

Следует заметить, что, несмотря на наличие научных работ, посвященных государственной политике интеграции мигрантов, до настоящего времени среди ученых и политиков не сложилось единого мнения в отношении смысла данного термина. Некоторые ученые широко трактуют его, понимая под государственной политикой интеграции государственную политику включения мигрантов в принимающий социум. На наш взгляд, такая позиция слишком широко раскрывает суть этого явления, затрудняя восприятие его по характерным признакам. В этой связи считаем необходимым более глубоко осмыслить данное явление. Вначале обратимся к сформулированному нами определению: *интеграция мигрантов – это процесс встраивания мигрантов в систему политических, социально-*

экономических, информационно-правовых и иных связей и отношений граждан страны приема, осуществляемый в рамках миграционного законодательства и административных процедур получения гражданства страны приема.

Данное определение примем за основу раскрытия сути государственной политики интеграции мигрантов. В качестве базового элемента примем общеизвестный взгляд на *государственную политику – деятельность государственных органов в отношении больших социальных групп (политические партии, общественные организации, религиозные объединения, граждане страны и др.) по поводу завоевания, удержания и осуществления власти в интересах решения наиболее значимых общественных проблем.*

Обобщая данные дефиниции, сформулируем промежуточное определение государственной политики интеграции мигрантов – *это деятельность уполномоченных государственных органов по встраиванию мигрантов в структуру политических, социокультурных и экономических связей граждан страны приема в интересах формирования целостной социально-культурной общности.*

Для формулирования окончательного определения данного феномена рассмотрим **модели интеграции мигрантов**, которые применялись и продолжают применяться в миграционной политике государств. Западные страны в основном используют *мультикультурную модель*. Эта модель предполагает возможность длительного сосуществования различных культур. В процессе интеграции культуры мигрантов и местного населения постепенно сближаются, взаимно проникая друг в друга, не смешиваясь полностью. По нашему мнению, используя мультикультурную модель, государство стремится реализовать эволюционный путь интеграции. Однако следует заметить, что данная модель достаточно хорошо работает, когда в страну поступает относительно небольшой и хорошо контролируемый приток иммигрантов. Когда же возникает массовая и плохо контролируемая иммиграция, как это происходило в последние годы в европейских странах, то мультикультурная модель демонстри-

рует свою несостоятельность. Тогда наблюдается радикализация миграционных отношений, анклавизация мигрантов, поднимают голову экстремисты, а в городах происходят массовые беспорядки, принимающие порой общенациональные масштабы. Наглядным свидетельством тому являются массовые народные волнения, произошедшие в Австрии, Германии и Франции (2016–2018 гг.), вызванные недовольством местного населения высоким уровнем преступности в миграционной среде. Видимо, по этой причине сегодня на Западе все громче звучат голоса о том, что мультикультурная модель показала свою несостоятельность, и выдвигаются требования – искать другие модели интеграции.

В последние годы все больший интерес у политиков вызывает интеграционная модель. Эта модель предполагает встраивание мигрантов в принимающее общество по заранее разработанным государственным и муниципальным интеграционным программам. Ими могут быть программы: репатриации бывших соотечественников; расселения мигрантов по территориям страны, регионам, районам; гармонизации миграционных отношений; специальные образовательные программы углубленного изучения языка страны приема; привлечения мигрантов к службе в армии и другие. Данная интеграционная модель свободна от многих недостатков мультикультурной модели, но в то же время она более затратна, требует больших финансовых, материальных и иных вложений в миграционную политику государства.

На наш взгляд, обе модели интеграции (мультикультурная и интеграционная) должны найти свое место в миграционной политике Российской Федерации. Каждую модель необходимо применять с учетом величины притока в страну мигрантов, возможности контроля за миграционными процессами и глубины адаптации мигрантов к местным условиям. Там, где поступают относительно небольшие и хорошо контролируемые потоки мигрантов, а глубина их адаптации достаточно велика, целесообразно применять мультикультурную модель интеграции. Где же миграционный приток по численности мигрантов

достаточно большой и слабо контролируемый со стороны государства, а основная масса мигрантов имеет поверхностный уровень адаптации, выгоднее использовать интеграционную модель.

Таким образом, *выбор модели (моделей) интеграции* является первостепенной задачей государственной интеграционной политики, поэтому словосочетание «*выбор модели*» необходимо отразить в искомом определении. На наш взгляд, окончательная дефиниция государственной интеграционной политики может выглядеть следующим образом. **Государственная политика интеграции** – *деятельность уполномоченных государственных органов по встраиванию мигрантов в структуру политических, экономических и социокультурных связей граждан страны приема по выбранной интеграционной модели с привлечением к этой деятельности органов местного самоуправления, общественных организаций и других структур гражданского общества*. По нашему мнению, данное определение достаточно объемно и в то же время точно передает смысл государственной политики интеграции, раскрывает ее отличительные черты от политики адаптации.

Цели государственной политики интеграции. Для иммигранта, интегрирующегося в общество, есть два возможных исхода: 1) отторжение его принимающим обществом; 2) вживание в общественный организм принимающего населения. Отсюда вытекают две целевые установки государственной политики интеграции:

- *ближайшая цель интеграции*: не допустить отторжения мигрантов принимающим обществом;
- *конечная цель*: с меньшими затратами и бесконфликтно встроить мигрантов в структуру политических, экономических и социально-культурных связей граждан страны, сделать так, чтобы мигранты стали «своими среди чужих». Другими словами, целевое ожидание результатов государственной политики интеграции может выглядеть следующим образом: встраивание мигрантов в сообщество граждан страны приема, где бы мигранты почувствовали себя полноправными его членами при

условии сохранения политической, экономической и социально-культурной целостности и идентичности принимающего общества. Данная цель должна стать политическим ориентиром при формировании и реализации государственной политики интеграции.

Другим проблемным и часто спорным в науке вопросом является определение объектов и субъектов государственной политики интеграции.

Объекты государственной политики интеграции. На наш взгляд, основным объектом данной политики являются мигранты. При формировании политики интеграции государству важно определиться, какие категории мигрантов оно будет интегрировать в общество, а какие не следует интегрировать. В решении этой задачи могут оказать помощь следующие авторские рассуждения: «Полагаем, нет необходимости интегрировать внутренних мигрантов, так как они являются гражданами страны приема, знают ее язык, историю и правовые основы. Внутренние мигранты могут лишь нуждаться в адаптации к условиям территории вселения: усвоить местные обычаи, традиции и менталитет коренного населения. Также считаем нецелесообразным причислять к объектам политики интеграции возвратных мигрантов. Нет никакого смысла вживлять временщиков в социокультурный организм принимающего общества, так как они рано или поздно покинут страну приема. Полагаем, возвратным мигрантам, намеревающимся пребывать в России менее 3-х месяцев, достаточно пройти поверхностную адаптацию, а тем, которые намереваются пребывать в России более 3-х месяцев, – углубленную адаптацию, но не интеграцию. Также нет никакой необходимости интегрировать транзитных мигрантов».

Исходя из этих рассуждений, считаем, что подлежать интеграции могут только иностранные граждане и лица без гражданства, которые стремятся стать гражданами страны приема (безвозвратные мигранты). Именно эту категорию мигрантов предлагается рассматривать в качестве объекта государственной политики интеграции.

Кроме мигрантов к числу объектов государственной политики интеграции следует отнести органы местного самоуправления, общественные организации, бизнес-структуры, местное население, организации мигрантов на территориях вселения. Все они должны подвергаться регулятивному воздействию со стороны государства и осуществлять свою деятельность в общем русле государственной политики интеграции.

В последнее время на многочисленных научных дискуссиях особенно громко звучат голоса некоторых ученых, пытающихся отождествить государственную политику интеграции мигрантов с неким *комплексом мер, направленных на содействие интеграции мигрантов, реализуемых государством, органами местного самоуправления, общественными организациями и другими структурами гражданского общества*. При этом авторы таких высказываний под *содействием интеграции* понимают усвоение иностранными гражданами норм общественной морали и этики и другие меры. Однако, согласно нашим представлениям об адаптации и интеграции мигрантов, все эти меры носят адаптационный характер и к интеграции не имеют отношения. По сути, авторы таких высказываний незаметно или умышленно пошли на подмену понятий: государственную политику интеграции подменили понятием государственной политики углубленной адаптации мигрантов (усвоение иностранными гражданами норм общественной морали и этики и другие меры). На наш взгляд, такая подмена понятий в миграционной политике Российской Федерации неизбежно приведет к серьезным последствиям: будут упущены меры интеграционного характера (как это происходит сегодня), что в перспективе повысит деструктивный потенциал миграционных процессов.

Предложенный подход к выбору объектов государственной политики интеграции в корне отличается от западного и современного российского подходов, в которых понятие «интеграция» применяется ко всем категориям мигрантов (возвратным и безвозвратным), а меры адаптационного характера не отделяются от интеграционных мер, сама же государственная политика интеграции как бы растворяется в государственной

политике адаптации. Полагаем, использование предложенного авторами дифференцированного подхода к формированию политики интеграции существенно снизит государственные затраты на интеграцию иностранных граждан (значительная часть мигрантов, а именно возвратных, будет исключена из числа интегрируемых государством мигрантов) и повысит качество процессов их адаптации и интеграции. Окончательное же решение этого вопроса всегда остается за государством.

Субъекты государственной политики интеграции мигрантов. Основными субъектами являются государственные органы. Государство устанавливает правовые нормы и процедуры интеграции мигрантов, определяет, по каким интеграционным моделям предстоит интегрировать мигрантов в структуру политических, социокультурных и экономических связей принимающего общества. Государство стремится консолидировать усилия всех участников интеграционного процесса, направить их деятельность в единое русло государственной политики интеграции.

В федеративных государствах, включая Россию, государственная политика интеграции мигрантов имеет двухуровневое измерение: проводится на федеральном и региональном уровнях:

– федеральная государственная политика интеграции (верхний уровень в иерархии государственного регулирования процессов интеграции). Основные субъекты федеральной политики: федеральные государственные органы, наделенные полномочиями и функциями формирования и реализации государственной политики интеграции мигрантов;

– региональная государственная политика интеграции мигрантов (уровень субъектов федерации). Основные субъекты региональной политики: региональные государственные органы, наделенные полномочиями и функциями формирования и реализации региональной государственной политики интеграции мигрантов.

В целом двухуровневая государственная политика интеграции регулирует процесс интегрирования мигрантов в при-

нимающее общество. Однако данный процесс слабо изучен современной наукой и практически не освещен в научной литературе, тем не менее, он реально имеет место на заключительных стадиях миграционных процессов и существенно влияет на их результативность. В этой связи актуализируется потребность его научного осмысления.

Процесс интегрирования мигрантов представляет собой прохождение мигрантов через процедуры интеграции, установленные государством. Данный процесс целесообразно рассматривать с трех сторон: 1) взаимное проникновение культур мигрантов и местного населения с возможным их слиянием или совместным сосуществованием; 2) самостоятельное проникновение безвозвратных мигрантов в структуру политических, экономических и социальных связей граждан страны приема; 3) государственный управленческий процесс по встраиванию мигрантов в структуру политических, экономических и социокультурных связей граждан страны приема и коренного населения территорий вселения.

Процесс взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения был описан выше. Он характеризуется использованием государством различных моделей интеграции (мультикультурная, интеграционная, ассимиляция и др.). В зависимости от выбранной государством модели интеграции взаимное проникновение культур будет развиваться по разным сценариям: слияние культур мигрантов и местного населения или их длительное совместное их сосуществование.

Самостоятельное проникновение мигрантов в структуру политических, экономических и социальных связей граждан страны приема. Этот процесс возникает и развивается при условии наличия у мигранта намерения получить гражданство страны приема. Для реализации своего намерения он использует все свои ресурсы (духовные, интеллектуальные, материальные, физические и иные) и доступные другие ресурсы, чтобы в рамках установленных государством процедур преодолеть интеграционные барьеры и получить гражданство страны приема, стать полноправным ее гражданином. Наиболее харак-

терно проявление такого интегрирования, когда государство проводит по отношению к мигрантам несформированную политику интеграции (процесс интегрирования осуществляется в режиме саморегуляции).

Государственный управленческий процесс по встраиванию мигрантов в структуру политических, экономических и социокультурных связей граждан страны приема. Этот основной аспект процесса интегрирования, часто вбирающий в себя и два предыдущих аспекта. Управленческий процесс достаточно продолжителен по времени и непосредственно связан с получением иностранными гражданами гражданства страны приема. Современные государства по-разному встраивают иностранных граждан в социум. В большинстве своем, включая Россию, процесс встраивания регулируется нормами права. В России законодательно установлены возможные правовые статусы для пребывания / проживания безвозвратных иммигрантов на территории страны: пребывание / проживание в статусе временно проживающего (правовое основание – разрешение на временное проживание РВП); пребывание / проживание в статусе постоянно проживающего (правовое основание – вид на жительство ВНЖ); получение гражданства. Установление количества этапов и процедур встраивания мигрантов на каждом этапе является предметом государственной политики интеграции.

В России и ряде других стран считается, что получение гражданства автоматически означает завершение процесса интеграции мигрантов. По нашему мнению, такой подход не совсем верен. Как показывает практика, большая часть безвозвратных иммигрантов продолжает интегрироваться даже после получения гражданства. По оценкам американских ученых, только третье поколение мигрантов может полноценно интегрироваться в принимающее общество. Это обстоятельство дает основание полагать, что в процесс интегрирования мигрантов целесообразно включить еще этап проживания мигранта и его потомков (включая третье поколение) в статусе граждан страны приема. Учитывая сказанное, можно выделить следующие *этапы процесса интегрирования мигрантов*:

1) интегрирование безвозвратных мигрантов на этапе ожидания и получения разрешения на временное проживание РВП;

2) интегрирование безвозвратных мигрантов на этапе их проживания в статусе временного проживающего иностранного гражданина;

3) интегрирование безвозвратных мигрантов на этапе их проживания в статусе постоянно проживающего иностранного гражданина (вид на жительство);

4) интегрирование безвозвратных мигрантов, а также их потомков на этапе проживания в статусе граждан страны приема.

По нашему мнению, на каждом этапе процесса интегрирования должны найти свое место частные, по отношению к интеграции процессы адаптации мигрантов. В этом случае интегрирование мигрантов на каждом этапе начнется с их адаптации и завершится реализацией мер интеграционного характера. Тогда интеграционный процесс примет вид некой завершенной конструкции.

Следует заметить, что процесс интегрирования мигрантов во многом характеризуется миграционными взаимоотношениями.

Миграционные отношения на этапах интеграции. Безвозвратные мигранты устанавливают с местными жителями различные по качеству отношения. Взаимоотношения между ними могут быть: дружескими или добрососедскими либо нейтральными, а могут быть неприязненными, ненавистническими и даже враждебными. Задача государственного регулирования адаптации и интеграции на всех этапах интеграционного процесса заключается в том, чтобы перевести миграционные взаимоотношения в сегмент дружеских, добрососедских или, в крайнем случае, нейтральных, после чего поддерживать их на данных уровнях. В этом случае мигрант будет перенимать местные обычаи и привычки, активно обращаться за помощью в государственные органы, органы местного самоуправления и общественные организации, получать от них необходимую

поддержку. Все это вызовет у него чувство лояльности к стране проживания и принимающему обществу, что во многом будет снижать его тягу к анклавизации и препятствовать переходу в теневой сектор экономики, организованные преступные группировки, этнические и религиозные организации экстремистской направленности. Постепенно у мигранта будут разрываться связи со страной исхода, и он фактически интегрируется в местное сообщество, через которое получит доступ к необходимым ресурсам. В конце концов, безвозвратный мигрант начинает отождествлять себя с местным населением.

В противном же случае, мигрант будет опираться исключительно на своих друзей-соотечественников, родственников страны своего происхождения и общаться исключительно с мигрантами. Тогда станут высокими риски вовлечения его в миграционные сети, что приведет к его обособлению от местного населения, неприятию традиций и норм местного населения, формированию этнических анклавов.

Завершая осмысление процесса интегрирования, важно составить представление о его результатах. На наш взгляд, результаты процесса могут носить конструктивный или деструктивный характер.

Конструктивным итогом прохождения мигрантами всех четырех этапов интегрирования может считаться формирование целостной социальной общности на территории вселения из числа местного населения и прибывших безвозвратных мигрантов, стабильность обстановки и создание благоприятных условий для социально-экономического развития территорий.

Деструктивный результат процесса интегрирования может проявиться: в отказе многих мигрантов от намерения стать гражданами страны приема; анклавном проживании мигрантов; неприятии мигрантами культуры, обычаев и традиций местного населения; участии мигрантов в экстремистских, террористических, сепаратистских и иных организациях, разжигающих неприязнь и ненависть к государству и народу, а также государственным порядкам; участии мигрантов в незаконных митингах и

демонстрациях. В конечном счете все это ведет к нарушению стабильности на территориях массовых вселений мигрантов.

Центральным вопросом в миграционной политике любого государства является выделение этапов государственной политики интеграции. Сформированные выше представления о процессе интегрирования мигрантов дают основание выделить четыре этапа проведения перспективной политики Российской Федерации по интеграции мигрантов:

- государственная политика интеграции на этапе ожидания мигрантами получения разрешения на временное проживание и получение данного разрешения;

- государственная политика интеграции на этапе пребывания / проживания мигрантов в статусе временно проживающих ВРП;

- государственная политика интеграции на этапе пребывания / проживания мигрантов в статусе постоянно проживающих иностранных граждан (вид на жительство – ВНЖ);

- государственная политика интеграции мигрантов и членов их семей, включая потомков третьего поколения, на этапе проживания в статусе граждан страны приема.

Согласно сформированным выше представлениям, полагаем, каждый этап государственной политики интеграции должен включать отдельные меры адаптационного и интеграционного характера.

Первый этап интеграции. Государственная политика интеграции на этапе ожидания мигрантами получения разрешения на временное проживание и получение данного разрешения. Цель государственной политики интеграции на этом этапе: принять необходимое количество безвозвратных мигрантов (из числа желающих стать гражданами страны приема); разработать для них процедуры интеграции и создать условия получения правового статуса «временно проживающего». Достижение данной цели предполагает решение государством ряда первоочередных задач:

- содействие первичной адаптации мигрантов, решивших получить статус временно проживающего (меры адаптационного характера);

– фильтрация мигрантов, решивших получить статус временно проживающего (мера интеграционного характера, предусматривающая допуск к получению гражданства лиц, достойных этого высокого статуса);

– предоставление отфильтрованным мигрантам государственной услуги – разрешение на РВП (мера интеграционного характера).

На данном этапе острие российской политики интеграции целесообразно направить на разработку и реализацию мер первичной адаптации, предполагающей содействие мигрантам: в ознакомлении с языком, культурой, обычаями и традициями коренного населения; подготовку и сдачу экзаменов на знание языка, правовых основ и истории государства; прохождение медицинского освидетельствования на предмет отсутствия у них опасных инфекционных заболеваний; бытовую адаптацию и др.

На этом же этапе интеграционного процесса государство также реализует комплекс мер интеграционного характера. Так, Правительство Российской Федерации своими политическими решениями устанавливает ежегодные квоты (ограничения) на получение иностранными гражданами (лицами без гражданства) разрешения на временное проживание (РВП). Тем самым власть регулирует ежегодную численность поступающих в Россию безвозвратных мигрантов. Государство сосредоточивает усилия на разъяснении процедур получения статуса временно проживающих (ВРП). Возможна реализация государственных и муниципальных программ по подготовке мигрантов к получению статуса ВРП. Программы должны учитывать специфику территорий вселения и наиболее актуальные проблемы адаптации иностранных граждан в период ожидания статуса ВРП. К реализации программ следовало бы привлечь органы местного самоуправления, общественные организации, работающие с мигрантами, религиозные объединения, национально-культурные автономии. Важно, чтобы программы готовили мигрантов и членов их семей к пребыванию / проживанию в новом правовом статусе – временного проживания.

В условиях роста проявлений миграционного экстремизма эффективной мерой интеграционного характера может стать создание в России надежной системы фильтрации безвозвратных мигрантов. Для этого рекомендуется воспользоваться зарубежным опытом. Так, в США приток безвозвратных иммигрантов фильтруется посредством государственной системы преференций. Государство устанавливает приоритеты получения гражданства различными категориям мигрантов. Научные работники, выдающиеся деятели культуры и спорта, молодые специалисты с высшим образованием получают приоритет в получении гражданства над другими категориями мигрантов. В Канаде, Австралии и ряде европейских стран используется балльная система. Наибольшие баллы получают иммигранты: прибывающие в страну с целью воссоединения семей; выдающиеся ученые; деятели культуры и спорта; успешные коммерсанты. Менее высокие баллы придаются молодым дипломированным специалистам, знающим язык страны приема, еще ниже – молодым рабочим, а самые низкие баллы придаются остальным категориям иммигрантов. Практика доказала эффективность систем фильтрации, с их появлением миграционные процессы стали вносить больший вклад в социально-экономическое развитие зарубежных стран. Полагаем, в российской политике интеграции целесообразно воспользоваться зарубежным опытом.

Второй этап интеграции. Государственная политика интеграции на этапе пребывания / проживания мигрантов в статусе временно проживающих (ВПЖ) начинается с момента получения мигрантом разрешения на временное проживание (РВП). Цель интеграционной политики на этом этапе: вживание мигрантов в принимающий социум, создание условий для бесконфликтного их проживания и социализации и подготовка их к получению более высокого интеграционного статуса «вид на жительство». Достижение данной цели предполагает решение государством следующих первоочередных задач:

– выбор модели интеграции, по которой государство намерено встраивать мигранта в принимающее общество (задача интеграционного характера);

- содействие углубленной адаптации мигрантов к условиям пребывания / проживания в статусе временно-проживающего иностранного гражданина (задача адаптационного характера);
- установление правовых норм проживания мигрантов в статусе РВП (задача интеграционного характера);
- разработка и реализация государственных федеральных и региональных программ содействия адаптации мигрантов (задача адаптационного характера);
- разработка и реализация государственных федеральных и региональных программ по интеграции мигрантов в принимающий социум (задача интеграционного характера);
- организация взаимодействия государственных органов с органами местного самоуправления, общественными организациями, бизнес-структурами по вопросам адаптации и интеграции мигрантов, находящихся в статусе временно пребывающего / проживающего (задача адаптационного и интеграционного характера);
- противодействие анклавизации мигрантов (задача интеграционного и адаптационного характера);
- содействие подготовке мигрантов к получению статуса ВНЖ (задача интеграционного характера) и другие меры адаптационного и интеграционного характера.

На втором этапе реализации политики интеграции возникают риски: анклавизации мигрантов (сбивание их в этнические анклавы); отказа мигрантов от статуса РВП с выездом назад в страну исхода; перехода мигрантов в сектор незаконной миграции. В этой связи государственная политика интеграции должна включать формирование и реализацию пакета интеграционных мер: по профилактике, предупреждению и пресечению пребывания / проживания мигрантов в этнических анклавах; недопущению насильственного удержания мигрантов в этнических анклавах. Среди интеграционных мер также следует выделить: необходимость пространственного рассредоточения мигрантов одной этнической принадлежности и представителей одного государства; лишение статуса РВП мигрантов, прожи-

вающих в этнических анклавах и нежелающих расстаться с ними, с последующим принудительным их выдворением; легализацию мигрантов, проживающих в анклавах, решивших добровольно покончить с анклавным образом жизни, и другие меры. К разработке и реализации интеграционных мер необходимо привлекать органы местного самоуправления, общественные организации, работающие с мигрантами, религиозные объединения, национально-культурные автономии. Важно, чтобы разработанные меры создали невыгодные условия для проживания мигрантов в анклавах по сравнению с условиями проживания вне анклавов.

Третий этап интеграции. Государственная политика интеграции на этапе пребывания / проживания мигрантов в статусе постоянно проживающих иностранных граждан (вид на жительство – ВНЖ). Цель политики: углубленное встраивание мигрантов в принимающий социум, непосредственная подготовка к получению статуса «гражданина страны приема». Для достижения этой цели государство решает следующие задачи:

- разработка и реализация государственных федеральных и региональных программ по углубленной адаптации мигрантов к условиям пребывания / проживания в статусе постоянно проживающего (вид на жительство);
- разработка и реализация государственных федеральных и региональных программ по встраиванию мигрантов в принимающий социум с учетом особенностей их проживания в статусе «вид на жительство»;
- лишение мигрантов статуса постоянно проживающих на территориях вселения, не желающих интегрироваться в принимающий социум, нарушивших правила и процедуры интеграции, с дальнейшим принудительным выдворением их за пределы страны;
- противодействие анклавизации мигрантов;
- реализация государственных гарантий и помощи мигрантам, предусмотренных законодательством на этапе пребывания / проживания РВП;

- содействие в подготовке мигрантов к получению статуса гражданина страны приема;
- другие меры.

В Российской Федерации вид на жительство выдается сроком на 5 лет и может продлеваться несколько раз. К моменту получения этого документа иностранные граждане (лица без гражданства) в большинстве своем уже достаточно глубоко адаптировались к условиям принимающего общества. Поэтому акцент в политике интеграции на этом этапе должен быть сделан на интеграционных мерах. Содействие адаптации мигрантам в основном должно сосредотачиваться на привитии более глубоких навыков межкультурного общения.

Среди интеграционных мер на этом этапе следует выделить: дальнейшее пространственное рассредоточение мигрантов одной этнической принадлежности; содействие межнациональным бракам, служба в рядах Вооруженных Сил и др. Интеграционные меры должны быть нацелены на подготовку самих мигрантов и членов семей к проживанию в статусе граждан Российской Федерации.

Государственная политика интеграции мигрантов, проходящих по упрощенной схеме получения российского гражданства. Это тоже одно из направлений политики интеграции, оно должно определить: категории мигрантов, которым будет предоставлено право на получение гражданства по упрощенной схеме; разработать процедуры получения гражданства по упрощенной схеме; сформировать комплекс мер адаптационного характера для каждой категории мигрантов и комплекс мер интеграционного характера.

Четвертый этап интеграции. Государственная политика интеграции мигрантов и членов их семей, включая потомков третьего поколения, на этапе проживания в статусе граждан страны приема. Цель политики: заключительное встраивание новых граждан страны приема (бывших мигрантов, их потомков, включая третье поколение) в сообщество граждан страны приема. Если третье поколение мигрантов не интегрировалось в социум, то можно говорить, что в отношении этих лиц государственная интеграционная политика не достигла целей.

На этом этапе государство решает следующие задачи:

- снижение рисков отторжения социумом новых граждан страны – бывших мигрантов и их потомков;
- противодействие анклавизации бывших мигрантов и их потомков;
- противодействие радикализации миграционных отношений, экстремизму и терроризму со стороны бывших мигрантов и их потомков, а также со стороны местного населения в отношении бывших мигрантов;
- разработка и реализация государственных федеральных и региональных программ интеграции бывших мигрантов и их потомков в социум;
- создание обстановки, когда бывший мигрант и его потомство не испытывают отчуждения со стороны принявшего их общества, сливаются с ним настолько, что воспринимаются обществом в качестве «своих» так же, как и мигрант и его потомки воспринимают общество «своим»;
- взаимодействие с органами местного самоуправления, общественными организациями, бизнес-структурами по вопросам содействия окончательной интеграции мигрантов и их потомков;
- другие меры.

Для мигрантов, получивших статус гражданина России, процесс адаптации практически заканчивается. Однако это вовсе не означает, что их интеграция тоже завершилась. Реально процесс интегрирования продолжает развиваться порой вплоть до третьего поколения потомков мигрантов. В этот период мигранты, ставшие гражданами страны приема, и их потомки продолжают самостоятельно встраиваться в сообщество, как правило, без поддержки со стороны государства и органов местного самоуправления. Большинство из них стремится раствориться в обществе и стать своими среди чужих.

Однако не всем это удастся. Некоторые мигранты, получив гражданство, продолжают ощущать себя неполноценными членами общества, и еще длительное время чувствуют дискомфорт в общении с местным населением. Даже внуки мигрантов, пройдя детские сады, школы и университеты страны приема,

продолжают ощущать себя чужими среди коренного населения. Все это способствует отчуждению мигрантов – граждан страны приема и их потомков от принявшего их общества, сбиванию в этнические анклавы, религиозные объединения экстремистской направленности и этнические преступные группировки. В этой связи первостепенной задачей государственной политики интеграции на данном этапе является недопущение развития событий по обозначенным негативным сценариям и принятие на системной основе мер по профилактике и предупреждению анклавизации мигрантов – граждан страны приема и их потомков, деанклавизации существующих анклавов. Особое внимание в политике интеграции на этом этапе следует обратить на негативные факты вовлечения потомков мигрантов в деятельность религиозных и иных организаций экстремистской направленности. Необходимо жестко пресекать случаи радикализма в отношениях между коренным населением и мигрантами – гражданами страны приема, включая потомков мигрантов. В общем виде государственная политика интеграции представлена на рис. 1.



Рис. 1. Государственная политика интеграции

На наш взгляд, при формировании государственной политики интеграции ее разработчики должны обозначить особенности интеграции некоторых категорий безвозвратных мигрантов.

Особенности интеграции некоторых категорий безвозвратных мигрантов:

- мигранты, переселяющиеся по государственным программам;
- инициативные переселенцы, решившие получить гражданство страны приема общим порядком;
- инициативные переселенцы получающие гражданство страны приема упрощенным порядком;
- переселенцы, имеющие право получить гражданство страны упрощенным порядком;
- вынужденные мигранты (вынужденные переселенцы, беженцы и лица, ищущие убежище, принявшие решение стать гражданами страны приема).

Особенности интеграции мигрантов, переселяющихся по государственным программам. Данная категория мигрантов, как правило, не проходит установленную процедуру получения гражданства иностранными гражданами. Мигранты – участники программы получают гражданство по упрощенной схеме, установленной государством именно для этой категории лиц. Особенностью интеграции этой категории мигрантов является расселение мигрантов одной этнической принадлежности по различным территориям страны: разным субъектам федерации, муниципальным территориям, районам на территориях муниципальных образований. Государство берет на себя обязанность содействовать политическими, административными, экономическими, правовыми и иными мерами переселению мигрантов, их адаптации и интеграции на территориях вселения, привлекает к этой деятельности муниципальные образования, общественные организации, контролирует результаты переселения.

Особенности интеграции инициативных переселенцев, решивших получить гражданство страны приема общим порядком. Государство интегрирует данных мигрантов по уста-

новленной ранее процедуре получения гражданства в общем порядке. На каждом этапе интеграционного процесса (четыре этапа) государство разрабатывает и предпринимает соответствующий комплекс интеграционных мер, подключая к регулируемому воздействию законодательные структуры, компетентные органы, органы местного самоуправления, общественников, религиозные объединения работодателей и даже самих мигрантов.

Особенности интеграции инициативных переселенцев, получающих гражданство страны приема упрощенным порядком. Российским законодательством предусмотрена возможность получения гражданства по упрощенной схеме для некоторых категорий мигрантов (высококвалифицированные специалисты, соотечественники, переселяющиеся по госпрограмме и др.). Это иностранные граждане, представляющие, как правило, повышенный интерес для государства и общества. В отношении их применяется ускоренная интеграция, например, получение статуса ВНЖ без прохождения РВП. Поэтому для данной категории мигрантов требуется более действенное содействие углубленной адаптации со стороны государства, органов местного самоуправления и общественных организаций, чем для мигрантов, получающих гражданство общим порядком.

Особенности интеграции вынужденных мигрантов (беженцы, вынужденные переселенцы, лица, ищущие убежище), намеренных стать гражданами страны приема. Данная категория мигрантов под патронажем государства, органов местного самоуправления, общественников может размещаться в лагерях беженцев, домах отдыха, санаториях, в частных владениях и на квартирах, где они пребывают / проживают. Вынужденные мигранты больше других нуждаются в защите своих прав и свобод. Государство на первых порах содействует их бытовой адаптации (предоставление жилья, снабжение продуктами питания, одеждой и пр.), обязано обеспечить их безопасность, включать в интеграционные программы. Часто плохие бытовые условия в лагерях переселенцев (наглядные примеры Сирии, Ливии и др.) вынуждают вынужденных мигрантов пополнять

ряды преступных организаций, экстремистов и террористов. Поэтому основной особенностью интеграции данной категории мигрантов является скорейшее определение их правового статуса, с последующим включением в государственные и муниципальные интеграционные программы.

Основное содержание государственной политики интеграции. На каждом этапе процесса интегрирования мигрантов государственная политика интеграции в содержательном плане должна включать политико-правовой, экономический и социокультурный аспекты.

Политико-правовой аспект реализуется в разработке политико-правовых актов и практических мер по формированию государственной политики интеграции мигрантов. Государству необходимо разработать концептуальные положения об интеграции мигрантов, которые будут отражены в государственных стратегиях, концепциях, доктринах. Следует разработать законопроекты по интеграции мигрантов и организовать прохождение законопроектов через сито законотворческой деятельности. Также целесообразно периодически принимать политические решения по легализации части незаконных мигрантов, установить и узаконить процедуры легализации. В этом деле может быть полезен опыт Испании. В этой стране легализация мигрантов осуществляется посредством предоставления незаконным мигрантам разрешения на временное проживание (временный вид на жительство). Такой шаг позволяет части нелегалов выйти из «серой» зоны и встраиваться в жизнь принимающего общества. Полагаем, испанский опыт мог бы стать полезным в деле интеграции мигрантов в России.

Экономический аспект политики интеграции. Государство устанавливает правила и порядок трудоустройства мигрантов, пребывающих / проживающих на территориях вселения в статусах РВП и ВНЖ. Финансирует программы переселения (в России – Государственная программа оказания содействия переселению соотечественников из-за рубежа), определяет объем государственной финансовой и материальной поддержки мигрантам, переселяющимся по государственным программам

переселения, устанавливает ежегодные квоты на временное проживание мигрантов, резервирует вакантные рабочие места для участников государственной программы переселения, осуществляет адресную помощь безвозвратным мигрантам, оказавшимся в трудном положении, осуществляет контроль за рынками иностранной рабочей силы, предпринимает и другие меры экономического характера.

Социокультурный аспект. Интеграционную политику государства целесообразно формировать на принципе толерантности. Важно добиться, чтобы культурное и этническое разнообразие стало характерной чертой принимающего общества. Реализация этого принципа в политике интеграции может осуществляться посредством формирования межличностных и межгрупповых взаимоотношений между мигрантами и соседями, коллегами по работе и др. В этом случае интегрирование будет происходить через локальные общности людей (соседи, сотрудники по работе, жители одного района), а также через общественные места (улицы, парки, школы, больницы) и необщественные места (спортивные клубы, социальные сети и пр.).

Воссоединение семей является еще одним механизмом интеграции мигрантов, которым пользуются многие современные правительства. Австралия, США, Канада, Испания и многие другие страны уделяют данному механизму должное внимание. В них иностранные граждане, состоящие в браке с гражданами страны приема, а также дети граждан страны приема попадают по балльной системе и системе преференций в категорию мигрантов облегченного доступа получения гражданства.

Завершая теоретическое осмысление государственной политики интеграции, следует обратить внимание на *двухэтапный способ содействия переселению мигрантов*. Суть этого способа состоит в следующем. Государство посредством рекрутирования привлекает иностранных граждан к участию в программах трудовой миграции (возвратной). В процессе трудовой деятель-

ности участников программ государственные органы, органы местного самоуправления и общественники изучают характеристики трудовых мигрантов и членов их семей. По результатам изучения составляется реальная картина о мигранте, после чего принимается решение – привлечь мигранта к натурализации или же оставить его в статусе трудового мигранта. Если принимается решение о привлечении его к натурализации, то государство, муниципалитет принимают меры по рекрутированию данного мигранта в другие государственные программы – переселения на установленную государством территорию вселения на постоянное место жительства. Такой подход позволит трансформировать потоки трудовых мигрантов (временные) в потоки переселенцев (безвозвратные мигранты) и направить последних на необходимую государству территорию. Реализация двухэтапного способа переселения в перспективной политике интеграции Российской Федерации позволит повысить качество процесса интегрирования мигрантов, потому что адаптированные на первом этапе трудовой деятельности и отобранные на переселение мигранты с высокими качественными характеристиками будут более успешно интегрироваться в новом для них социуме.

То же самое можно сказать о российских соотечественниках, проживающих за рубежом. Соотечественники знакомы с русским языком и русской культурой, поэтому быстрее других мигрантов адаптируются и интегрируются в российское общество. Действующая в России бессрочная Государственная программа оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, содержательно наполняет интеграционную политику России.

В обобщенном виде авторские научные воззрения, касающиеся понятий адаптации и интеграции мигрантов, государственной политики адаптации и интеграции, представлены в табл. 1.

Таблица 1

Понятия, связанные с адаптацией и интеграцией мигрантов
(авторский вариант)

Компоненты адаптации и интеграции	Адаптация мигрантов	Интеграция мигрантов	Государственная политика адаптации	Государственная политика интеграции
Понятия	Приспособление мигрантов к условиям пребывания / проживания на территории вселения, в ходе которого мигранты стремятся освоиться в новой для них обстановке	Встраивание мигрантов в систему политических, социально-экономических, информационно-правовых и иных отношений граждан страны приема и коренного населения территорий вселения, осуществляемое в рамках миграционного законодательства страны приема и административных процедур получения гражданства страны	Деятельность уполномоченных государственных органов, направленная на содействие мигрантам в приспособлении их к условиям пребывания / проживания на территориях вселения, с привлечением к содействию органов местного самоуправления, общественных организаций и других структур гражданского общества	Деятельность уполномоченных государственных органов по встраиванию мигрантов в структуру политических, экономических и социокультурных связей граждан страны приема по выбранной интеграционной модели с привлечением к этой деятельности органов местного самоуправления, общественных организаций и других структур гражданского общества
Цели мигрантов	Освоиться в новой обстановке, чтобы на приемлемых для жизни условиях можно было пребывать / проживать на территории вселения	Влиться в принимающее общество и стать его неотъемлемой частью		

Окончание табл. 1

Компоненты адаптации и интеграции	Адаптация мигрантов	Интеграция мигрантов	Государственная политика адаптации	Государственная политика интеграции
Цели государства		Создать благоприятные условия для успешного приспособления мигрантов к условиям пребывания / проживания на территориях вселения	Регулятивными действиями встроить мигрантов в структуру политических, экономических и социокультурных связей принимающего общества, чтобы они стали его неотъемлемой частью	
		Общая цель адаптации и интеграции: социально-экономическое развитие территорий страны и в то же время обеспечение безопасности личности, общества и государства от угроз, исходящих со стороны миграционных процессов		
Объекты		Мигранты, общественные организации, религиозные объединения, работодатели, граждане территорий вселения мигрантов	Мигранты, общественные организации, религиозные объединения, работодатели, граждане территорий вселения мигрантов	
Субъекты		Уполномоченные государственные органы на федеральном и региональном уровнях	Уполномоченные государственные органы на федеральном и региональном уровнях	

Подводя общий итог, следует заметить, что сформированные авторами научные представления о понятиях «адаптация мигрантов», «интеграция мигрантов», «государственная политика адаптации» и «государственная политика интеграции» можно рассматривать как авторский концепт государственной политики адаптации и интеграции мигрантов, восполняющий теоретические пробелы в знаниях об этих феноменах. Полагаем, разработанные теоретические положения можно использовать в качестве методического ресурса при формировании миграционной политики Российской Федерации. Это придаст политике научно обоснованный и системный характер, что будет способствовать повышению ее результативности и сни-

Полученные теоретические знания позволяют перейти к следующему этапу работы: с научных позиций осмыслить и оценить отечественный и зарубежный опыт государственного и муниципального регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов.

Глава 2

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ

2.1. Концептуально-правовые основы регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов в России

Эффективность управления миграционными процессами во многом обусловлена правильным подбором правовых механизмов, обеспечивающих включенность мигрантов в повседневную жизнь принимающего их общества, свободную реализацию предоставленных и гарантированных им со стороны государства прав человека.

Миграция является важным компонентом демографического развития страны, одним из источников компенсации демографических потерь и дефицита трудовых ресурсов. Привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития. Однако нарастающая из года в год интенсивность миграционных потоков оказывает серьезное влияние не только на экономику страны, но и на изменение этнического состава населения в ряде регионов России. Большинство прибывающих мигрантов имеет довольно низкий уровень образования, что отражается на развитии отношений с принимающим сообществом. В странах исхода в трудовую миграцию вовлекаются совсем молодые люди, большин-

ство из которых имеют только незаконченное или среднее образование, без опыта жизни в инокультурной среде, элементарных навыков культуры поведения в обществе. В потоках трудовой миграции преобладают выходцы из Центральной Азии, которые плохо владеют русским языком даже для объяснения на элементарном уровне целей своего приезда в страну. Возникает недопонимание между работодателями и работниками, нередко конфликты на национальной почве, а низкий уровень культуры мигрантов провоцирует негативное отношение к ним со стороны местных жителей, растет уровень мигрантофобии и ксенофобии в обществе. Интенсивная миграция налагает на государство дополнительные обязательства, связанные как с защитой прав прибывших иностранцев и лиц без гражданства, так и с охраной правопорядка.

Перечисленные выше негативные тенденции являются следствием недостаточного внимания к этим процессам органов государственной и муниципальной власти, отсутствием внятной миграционной политики в сфере адаптации и интеграции мигрантов на уровне руководства страны, а также отсутствием компетентной структуры, способной ее реализовать.

От проводимых государством мер по регулированию миграционных потоков в Россию, от принимаемых законов зависят сглаженность и бесконфликтность протекаемых процессов приспособления и включения мигрантов в жизнь принимающего общества, формирование социальных взаимосвязей.

Миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. В нем практически отсутствуют механизмы и инструменты прямого регулирования социальной адаптации и интеграции мигрантов. За почти 30-летнюю историю формирования миграционной политики руководители структур, отвечающих за миграцию, не осознали необходимость отдельного регулирования процессов адаптации и интеграции различных категорий мигрантов в целях полноценного их включения в социокультур-

ную структуру российского общества. Процессы социальной адаптации и интеграции мигрантов, как правило, имеют второстепенное значение для ответственных органов власти и регулируются косвенно, посредством принятия каких-либо мер, только корректирующих жизнь мигрантов, но не имеющих прямого воздействия на нее.

Социальные общности мигрантов испытывают целый ряд проблем правового, бытового и адаптационного характера (трудоустройство, эффективная занятость, языковые барьеры и социокультурные особенности жизни (принятие ценностей нового общества, включенность в его конкретную микросреду), обучение детей и отношение населения страны и многое другое).

Таким образом, меры, предусмотренные действующим миграционным законодательством, недостаточны для полноценной социально-культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации.

Среди многих причин, объясняющих неразбериху и почти полное отсутствие целостной системы взглядов на содержание и основные направления реализации стратегического курса страны в сфере регулирования миграционных процессов, особое место следует отвести низкому уровню и противоречивостью концептуального обоснования миграционной политики современной России, проводимой в последние двадцать лет: от полной либерализации внешней миграции и взятия на себя непомерных обязательств перед мигрантами (достаточно вспомнить первые редакции законов «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах») до чрезмерного ужесточения позиции государства по отношению к мигрантам, что нередко приводило к нарушению элементарных прав человека. Очень часто принимались поспешные, непоследовательные нормативные акты, «ухитряющиеся» быть в целом запаздывающими, а в частности – поспешно принятыми, что требовало внесения новых изменений в недавно принятые акты¹.

¹ Паскачев А.Б., Волох В.А., Суворова В.А. Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях: монография. Ярославль: Литера, 2017. С. 100.

Сегодня миграционная политика рассматривается экспертами в очень узком смысле – как основной регулятор миграционных процессов. В современной миграционной политике отсутствует системный подход, она, скорее, носит сиюминутный, ситуационный характер, а власти, как правило, лишь реагируют на возникающие вызовы в миграционной политике и миграционных процессах¹.

Вместе с тем, миграционная политика должна способствовать разрешению проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов, а социальная адаптация мигрантов – системноорганизованный, целостный, дифференцированный и интегративный процесс, регулирование которого – важнейшее условие эффективной реализации государственной миграционной политики.

Первые шаги государственного управления адаптацией и интеграцией иностранных граждан были сделаны еще в 2010 г., когда в структуре ФМС России было создано Управление содействия интеграции в целях обеспечения участия ФМС России в содействии интеграции иммигрантов в российское общество на основе уважения к российской культуре, обычаям, традициям и жизненному укладу россиян, а также формированию и развитию терпимости в отношениях между местным населением и выходцами из других стран в целях предотвращения этноконфессиональных конфликтов².

Как отмечал в то время директор ФМС России К.О. Ромодановский, «одним из направлений деятельности Управления интеграции является выработка стратегии социальной адаптации мигрантов с учетом того, что миграционная среда неоднородна. Иностранные граждане приезжают в Россию с различными целями. Соответственно работа в области адаптации и

¹ Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. М., 2010. С. 7.

² Положение об Управлении содействия интеграции Федеральной миграционной службы. 10 сентября 2010. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/structure/management/integr/>

интеграции должна учитывать реальные намерения мигрантов и быть адресной. Важнейшими элементами такой работы является изучение русского языка, основ законодательства, культурных традиций народов России, правил поведения, принятых в нашем обществе, обеспечение доступа иностранных граждан и членов их семей к социальным, медицинским и образовательным услугам в зависимости от их правового статуса. Предстоит решить вопрос о доступе иностранцев к услугам здравоохранения за счет доступных схем медицинского страхования или иных механизмов. Общий подход здесь будет следующим: на постоянное место жительства мы привлекаем наиболее ценных мигрантов, им же обеспечивается наиболее полный и наиболее льготный соцпакет. Остальные получают доступ к необходимому минимуму медицинских и других социальных услуг»¹.

Управление по интеграции разработало законопроект «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации», предполагающий создание сети обучающих центров по всей стране. Согласно документу приезжие могли до полугода жить в общежитиях, обучаться русскому языку, истории и законам РФ, а после успешной сдачи экзаменов по этим предметам получать разрешение на временное проживание в стране. В качестве пилотных центров были построены два адаптационных центра в Оренбурге и Тамбове. Однако эти центры оказались невостребованными. Мигранты, прибывающие в Россию с целью работы, не были заинтересованы находиться такой длительный срок в адаптационных центрах, изучая русский язык, культуру и законодательство России, их главной задачей было заработать как можно больше и быстрее денег, которые мигранты отправляли своим семьям, оставшимся на родине. Таким образом, законопроект не получил дальнейшего развития. В 2014 г. Управление содействию интеграции было расформировано.

¹ Выступление директора ФМС России К.О.Ромодановского в Государственной Думе Федерального Собрания РФ 23 марта 2012 г. URL: [http:// pravorf.org/index.php/news/519-2012-03-23-16-38-25](http://pravorf.org/index.php/news/519-2012-03-23-16-38-25)

13 июня 2012 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин утвердил Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Концепция). Утвержденная Концепция представляла собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции, в ней определяются цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации. На наш взгляд, Концепция являлась одним из лучших концептуальных документов, направленных на разрешение проблем, препятствующих эффективному регулированию миграции и снижению социокультурных, экономических и политических рисков, связанных с притоком мигрантов, где в качестве одной из задач и направления миграционной политики впервые в миграционной концептуально-правовой базе было обозначено «содействие адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом»¹.

В Концепции откровенно признавалось, что «нарастание негативного отношения к мигрантам» и «изоляция мигрантов от принимающего социума» является непосредственным результатом отсутствия государственного внимания к адаптации и интеграции мигрантов.

В связи с принятием Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года одной из главных задач Правительства, заинтересованных федеральных, муниципальных и органов власти местного самоуправления, научных и общественных организаций становится выполнение основных задач государственной миграционной политики по сферам управления миграционными процессами.

Для реализации положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах, необходимо было модернизировать всю систему управления миграционной сферы.

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.). [Электронный ресурс]. Информационно-правовой портал ГАРАНТ.

Однако после принятия Концепции 2012 г. законодательные и практические действия ФМС были сфокусированы в основном на усилении контроля за исполнением мигрантами миграционного законодательства и ужесточении самого законодательства: в 2013 г. усилены меры наказания за нарушение режима пребывания в стране, и за организацию потоков нелегальной иммиграции введено наказание в виде 10 лет лишения свободы, при нарушении режима въезда в страну теперь предусмотрено исключительно выдворение (ранее было возможно выбрать между штрафом и выдворением), также разработаны меры для обеспечения материального, жилищного, медицинского обеспечения приглашаемого (в случае их нарушения предусмотрен штраф в размере 500 тыс. рублей). В 2012 г. введено тестирование мигрантов на знание русского языка (сдача которого обходится мигранту в районе 5000 рублей, что, по мнению многих мигрантов, очень дорого), а с 2015 г. въезд в Россию возможен только по заграничным паспортам (кроме граждан стран ЕАЭС)¹. В 2014 г. было введено «правило 90/180», на нарушителей которого накладывался запрет на въезд в Россию сроком от 3 до 10 лет. Тогда же появились «черные списки» иностранных граждан, которым запрещен въезд в Россию в случае, если они совершили два и более административных правонарушения на территории Российской Федерации, и списки эти включали сотни тысяч человек.

Простая и прозрачная поначалу система выдачи патентов, внедренная в 2010 г., давала право на трудоустройство у физических лиц, с 1 января 2015 г. была расширена до трудоустройства у юридических лиц и распространена на всех граждан стран СНГ, трудоустраивающихся в России, но при этом усложнились процедуры получения патента. Теперь необходимо было сдать экзамен на знание русского языка, истории и законодательства России. Патент могли получить только те иностранные граждане, которые указали в миграционной карте при

¹ Тюменцева Г.И. Миграционная политика: проблемы, противоречия, решения // Вестник Челябинского государственного университета. Политические науки. Востоковедение. 2014. № 14(343). С. 47-54.

пересечении границы цель въезда «работа». Кроме того, в первое время в патенте указывалась специальность работника, и он не имел права ее менять. Позже это обязательство отменили, но до сих пор имеются ограничения, связанные с изменением региона пребывания: иностранный гражданин имеет право работать только там, где выдан патент, если он переезжает в другой регион, он обязан получить новый патент, т.е. пройти и оплатить заново все процедуры. Замысел законодателей был понятен, это делалось для того, чтобы мигранты не приезжали на работу в более благополучные и миграционно избыточные регионы, такие как Москва, Московская область, Санкт-Петербург, Ленинградская область, Краснодарский край и другие. Результатом этих мер стало сокращение численности лиц, оформляющих патент, притом что число граждан СНГ, въезжавших в Россию с целью трудоустройства, отнюдь не уменьшилось (в 2015 г. их въехало 4,517 тыс. чел. по сравнению с 4,045 тыс. чел. в 2014 г.). Иными словами, ужесточение мер миграционной политики в отношении трудовых мигрантов привело к росту незаконной миграции и нерегистрируемого трудоустройства¹.

До апреля 2016 г. основным федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную миграционную политику, являлась Федеральная миграционная служба. Однако в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» Федеральная миграционная служба была упразднена. Функции и полномочия ФМС России были переданы Министерству внутренних дел Российской Федерации. Вместо ФМС России было создано Главное управление по вопросам миграции МВД России.

¹ Ивахнюк И.В. Некоторые методологические и практические вопросы политики интеграции мигрантов в России // Интеграция мигрантов: возможна ли она в современном обществе? М.: Проспект, 2016. С. 8-28.

В соответствии с Положением о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел, ГУВМ МВД России является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, обеспечивающим и осуществляющим в пределах своих компетенций функции Министерства по выработке и реализации государственной политики, а также нормативному правовому регулированию в сфере миграции.

После небольшой паузы в разработке миграционного законодательства в связи с передачей дел от ФМС к Главному управлению по вопросам миграции МВД РФ, с 2017 г. активно разрабатываются новые законопроекты, касающиеся самых разных направлений миграционных процессов. Прежде всего это упрощение процедур получения гражданства Российской Федерации для целого ряда категорий иностранных граждан. «Носители русского языка» – канал, обозначенный еще в 2015 г., но так и не реализовавшийся, получил дополнительный стимул введением нормы о том, что лицам (прежде всего гражданам Украины), находящимся на территории России и признанных носителями русского языка, не нужно получать подтверждение выхода из гражданства от властей Украины, что является фактически нереализуемым из-за позиции украинской стороны. Достаточно написать соответствующее заявление о выходе из гражданства и нотариально заверенную копию направить в посольство Украины. Это фактически открыло двери для более 1 млн жителей юго-востока Украины, которые бежали в Россию после 2014 г. А также для тех, кто только думает о возможности перебраться в Россию как страну, внутреннюю связь с которой они сохраняют, считая себя людьми русской культуры. Как правило, это образованные горожане с высоким уровнем квалификации, которые резонно рассчитывают на получение хорошо оплачиваемой работы по специальности в России. В течение 2016–2018 гг. были разработаны проекты федеральных законов по внесению изменений в законодательные акты Российской Федерации, в основу которых закладывались различные модели проведения экзамена в Российской Федерации.

В целом можно констатировать, что реализация Концепции 2012 г. проходила достаточно успешно: в 2012–2017 гг. были усовершенствованы инструменты правового регулирования в сфере миграции, оптимизированы правила пребывания обучающихся в Российской Федерации иностранных граждан, созданы дополнительные условия, способствующие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, упрощены правила приема в российское гражданство иностранных граждан, являющихся носителями русского языка, инвесторами, предпринимателями или выпускниками российских образовательных организаций и т.д.¹ Тем не менее МВД России, как только в нем было создано новое миграционное ведомство, начало разработку новой Концепции государственной миграционной политики.

Одной из основных причин пересмотра Концепции называлась необходимость повышения миграционной привлекательности страны для «соотечественников» и других категорий иностранных граждан, готовых пополнить население России. Определена была новая цель миграционной политики – создание миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально-экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода².

В новой Концепции подчеркивается готовность создать благоприятный режим для добровольного переселения в Россию лиц, готовых стать полноправными членами российского общества, а также гарантируется «открытость Российской Федерации для тех иностранных граждан, которые не связывают с

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы

² Там же.

ней свое будущее или будущее своих детей и не намерены полностью интегрироваться в российское общество, но рассматривают Россию как страну с благоприятными условиями для удовлетворения своих экономических, социальных и культурных потребностей».

Анализ новой Концепции позволяет констатировать особое внимание Правительства к тому, что происходит в стране в миграционной сфере. Однако, как мы уже отмечали, в Концепции полностью отсутствует интеграционное направление. Подчеркнем, что новая Концепция разрабатывалась в недрах МВД, и в отличие от предыдущей Концепции, для разработки которой была специально создана межведомственная рабочая группа, и в обсуждении которой приняли участие около 800 представителей объединений вынужденных мигрантов, общественных и неправительственных организаций, органов Федеральной и муниципальной законодательной и исполнительной власти, ученые¹, предварительные варианты нынешней Концепции нигде не обсуждались и не были представлены на суд экспертной оценки. Возможно, это стало одной из причин, что разработчики Концепции не посчитали нужным включить интеграцию мигрантов как одну из важнейших задач миграционной политики. На эту недопустимую ошибку указывали специалисты Федерального агентства по делам национальностей, когда участвовали в предварительном рассмотрении документа. В своем письме они обращали внимание разработчиков Концепции, что игнорирование политики адаптации и интеграции мигрантов является важным упущением российской миграционной политики и в результате может обернуться резким обострением всех проблем, связанных с миграцией. Кроме того, многообразие миграционных потоков в Россию диктует необходимость создания множественных вариантов политики адаптации и интеграции мигрантов. В предлагаемом варианте Концепции авторы указывали на дифференцированные потоки иностранных гражд-

¹ Паскачев А.Б., Волох В.А., Суворова В.А. Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях: монография. Ярославль: Литера, 2017. С. 74.

дан (иностранные студенты, соотечественники, трудовые мигранты, подавшие документы на разрешение на временное проживание, и др.), по мнению ФАДН, все эти категории мигрантов нуждаются в интеграционных мероприятиях для ускоренного включения в российское общество.

В условиях отсутствия внятной официальной государственной политики в области интеграции мигрантов повышается роль неформальных интеграционных практик мигрантов посредством социальных сетей, что создает дополнительную угрозу социально-этнического размежевания общества.

Отсутствие в Концепции направления интеграции является институциональной ошибкой и может привести к формированию в сознании общества отношения к миграции как криминальной сфере, так как основная деятельность по регулированию миграционных потоков в настоящее время связана с МВД России.

Тем не менее разработчики Концепции посчитали достаточным указать в качестве задач только лишь создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан, испытывающих сложности в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами, и участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Социальная адаптация упоминается в Концепции в п. 27 (в): оказание беженцам, лицам, получившим временное убежище, и претендентам на получение соответствующего статуса содействия в социальной и культурной адаптации с учетом уязвимости их положения¹.

¹ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019-2025 годы.

К сожалению, принятие данного документа еще раз доказывает, что в системе государственной власти на сегодняшний день отсутствует понимание в необходимости регулирования процессов адаптации и интеграции как важнейшего направления миграционной политики. Еще раз можно констатировать, что институционализация данного направления не только не развивается, но, скорее всего, деградирует в недрах силового ведомства, коим является МВД. Однако сделаем ссылку на то, что гуманитарная составляющая миграционной политики находится вне зоны компетентности МВД.

Нельзя обойти вниманием один из принципов, заявленный в п. 20 (д) Концепции: *участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления*. На фоне всеобщего развития и важности участия институтов гражданского общества в управлении государством, заявлениях руководителей страны о необходимости привлечения НКО к реализации миграционной политики, МВД заявляет о невмешательстве НКО в деятельность государственных органов власти. Этот пункт вызвал не просто недоумение, но возмущение многих общественных организаций, которые собственными финансовыми, организационными и человеческими ресурсами, практически не получая никакой поддержки от государства, участвуют в миграционном процессе, оказывая помощь мигрантам на местах.

31 марта 2015 г. согласно Указу Президента Российской Федерации № 168 было образовано Федеральное агентство по делам национальностей в целях реализации государственной национальной политики.

Указом Президента Российской Федерации от 24 августа 2017 г. № 399 и постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2017 г. № 1569 «О внесении изменений в п.1 Положения о Федеральном агентстве по делам национальностей» ФАДН России наделено полномочиями по социо-

культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации. Такие полномочия ранее не были закреплены ни за одним ведомством, это абсолютно новые полномочия ФАДН.

Стратегический компонент в сегодняшней схеме управления миграцией должен включать и вопросы социальной адаптацией мигрантов, в противном случае игнорирование этих вопросов в скором будущем может обернуться серьезными проблемами. В нынешних концептуальных и стратегических документах Правительства системная адаптация и интеграция мигрантов в Российской Федерации опирается на следующие документы:

1. «Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.», утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351, в которой предполагается обеспечить миграционный прирост на уровне более 300 тыс. человек ежегодно.

2. «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации», утверждена Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683.

3. «Государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики», утверждена постановлением Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532.

4. «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666.

Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года стала важнейшим элементом системы государственного управления в сфере межнациональных отношений, основанной на трёх составляющих взаимодействия.

Первое – это взаимодействие по горизонтали федеральных органов государственной власти, участвующих в реализации мероприятий по национальной политике.

Второе – взаимодействие федерального, регионального и муниципального уровней по вертикали.

И третье, что очень важно, – взаимодействие органов власти с институтами гражданского общества.

В Стратегии в качестве одной из целей государственной национальной политики обозначена успешная социальная и культурная адаптация мигрантов, а в качестве одного из направлений – создание условий для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

Как заявлено в Стратегии, в сфере межнациональных (межэтнических) и межрелигиозных отношений имеются проблемы, обусловленные появлением новых вызовов и угроз национальной безопасности Российской Федерации, среди которых: незаконная миграция, несовершенство действующей системы социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество, формирование замкнутых этнических анклавов¹.

Таким образом, в документе стратегического планирования в статье 21 пункте «ж» сформулирована одна из основных задач государственной национальной политики Российской Федерации – формирование системы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

В основных направлениях в статье 21, пункте «ж» обозначено:

ж) в сфере обеспечения условий для социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество:

- создание экономических и социальных условий для добровольного переселения в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

- содействие созданию и расширению в государствах постоянного проживания иностранных граждан условий для изу-

¹ Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 (ред. от 06.12.2018) «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

чения русского языка, истории и культуры России и основ законодательства Российской Федерации;

- недопущение социальной и территориальной изоляции иностранных граждан в Российской Федерации, устранение способствующих этому условий;

- разработка, внедрение и реализация государственными органами и органами местного самоуправления во взаимодействии с институтами гражданского общества и работодателями программ адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество;

- повышение роли институтов гражданского общества в социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации, содействие участию институтов гражданского общества в деятельности многофункциональных центров, а также организаций, предоставляющих иностранным гражданам юридические, социальные, образовательные и иные услуги;

- участие общественных советов и иных консультативных органов, созданных при государственных органах и органах местного самоуправления, в деятельности по укреплению общероссийской гражданской идентичности, гармонизации межнациональных (межэтнических) и межрелигиозных отношений, обеспечению социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество. Ожидаемые результаты реализации настоящей Стратегии: создание условий для социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество.

ФАДН России разработана и с 2017 г. реализуется Государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»¹.

¹. Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 № 1532 (ред. от 31.03.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»».

В своей структуре Программа имеет 8 подпрограмм, из которых 5-я подпрограмма называется «Социально-культурная адаптация и интеграция мигрантов в Российской Федерации». В ней определен объем ассигнований федерального бюджета на период с 1 января 2017 г. по 31 декабря 2025 г., обозначены цели и поставлены задачи.

Цель подпрограммы – создание условий для успешной социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество.

Задачи подпрограммы – разработка и внедрение научно-методических и образовательно-просветительских программ, информационно-справочных изданий, ресурсов информационного сопровождения процессов социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов; создание условий для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, в том числе для приема и содержания лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, вынужденными переселенцами, а также вынужденных переселенцев, беженцев и прибывших с ними членов семьи. Ответственным исполнителем подпрограммы является Федеральное агентство по делам национальностей, участником – МВД России.

Определены два целевых показателя реализации подпрограммы: количество участников мероприятий, направленных на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов, в отчетном году и доля иностранных граждан, успешно сдавших экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации, в общем количестве иностранных граждан, сдававших экзамен.

Субъектам Российской Федерации предоставляются субсидии на реализацию мероприятий Госпрограммы. Однако стоит заметить, что, несмотря на наделение ФАДН полномочиями по социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан, реальное субсидирование субъектов в рамках 5 подпрограммы осуществляет МВД России, именно МВД направляет государственные средства на реализацию комплекса мероприятий по социальной и культурной адаптации и интеграции ми-

грантов. В основном это лица, ходатайствующие о признании их беженцами, вынужденные переселенцы и члены семьи.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 4 декабря 2016 г. № Пр-2338 ФАДН приступил к разработке проекта федерального закона, устанавливающего правовые, организационные и экономические основы социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество, а также в целях повышения эффективности реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года.

Проект Федерального закона *«О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»* был направлен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации для дальнейшего прохождения по установленному пути законодательства. В нем нашли отражение основные понятия, необходимые для обеспечения деятельности в области социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, обозначены функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан.

Проектом данного федерального закона предусматривается возможность участия некоммерческих организаций в социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, поскольку некоммерческие организации призваны быть связующим звеном между властью, обществом, предпринимательством и мигрантами, объединяющим частные инициативы, научный потенциал и профессиональные интересы различных слоев общества. Именно через некоммерческие организации предполагается привлечь бизнес к реализации деятельности по социальной и культурной адаптации иностранных граждан, планирующих осуществлять трудовую деятельность на

территории Российской Федерации. При этом некоммерческие организации на базе уже созданных региональных, муниципальных и зарубежных структур имеют возможность организовать работу по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан за счёт средств работодателей, оказывать коммерческие услуги по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, осуществлять систему доиммиграционной подготовки на территории иностранных государств.

По мнению многих ученых и политиков, принятие данного проекта федерального закона будет способствовать:

- координации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере социальной культурной адаптации и интеграции иностранных граждан;
- снижению опасности возникновения социальной напряженности в обществе;
- оптимизации процессов на российском рынке труда;
- обеспечению межнационального согласия в российском обществе;
- популяризации русского языка и российской культуры за рубежом и формированию позитивного имиджа Российской Федерации;
- повышению эффективности управления миграционными процессами в Российской Федерации;
- содействию развития в обществе культуры межнациональных и межрелигиозных отношений, формированию у мигрантов и принимающего сообщества навыков межкультурного общения, противодействию ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости;
- содействию повышения качества рабочей силы, привлекаемой в экономику Российской Федерации за счет миграционного ресурса;
- усилению роли институтов гражданского общества в решении вопросов социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

Разработка закона велась несколько месяцев. Например, для формулировки и согласования основных понятий закона состоялось несколько встреч и консультаций с ведущими экспертами и учеными в сфере миграции: социологами, политологами, экономистами, юристами. Состоялось несколько рабочих групп с представителями государственных органов исполнительной власти, на которых высказывались замечания и предложения по дальнейшему совершенствованию данного законопроекта.

Итогом работы явилось согласование законопроекта с заинтересованными органами исполнительной власти. Проект федерального закона согласован с Минтруда России, Минэкономразвития России, МИД России, Минздравом России, Минкавказом России, Минобрнауки России, Минвостокразвития России, получено положительно заключение Минюста России и Государственно-правового управления Президента Российской Федерации.

Несмотря на то, что в *феврале 2018 г. законопроект в установленном порядке был внесён в Правительство Российской Федерации*, дальнейшая работа над ним была приостановлена. Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 была принята новая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. 28 февраля 2019 г. утвержден План мероприятий по реализации в 2019–2021 гг. Концепции. В соответствии с Планом мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг., утвержденным Распоряжением Правительства РФ, одним из таких мероприятий является «создание условий для адаптации иностранных граждан к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации» и включает:

- 1) проведение анализа и выработку предложений по созданию комплексной многоуровневой системы адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации с учетом многообразия укладов жизни населения Российской Феде-

рации и обеспечения соблюдения национальных интересов Российской Федерации;

2) проведение мероприятий по социальной и культурной адаптации иностранных граждан и лиц без гражданства в целях обеспечения на территории Российской Федерации межнационального и межрелигиозного мира и согласия;

3) выработку предложений по социализации и закреплению иностранных граждан в местах их проживания и трудовой деятельности, в том числе с привлечением социально ориентированных некоммерческих организаций.

В рамках данных документов планировалось в дальнейшем осуществлять нормативное правовое регулирование вопросов адаптации и интеграции иностранных граждан.

Распоряжением Правительства РФ от 30 мая 2020 г. № 1452-р был утвержден новый План мероприятий по реализации Концепции в 2020–2022 гг., в котором сохранились позиции, закреплённые за ФАДН.

Таким образом, вторая попытка по созданию необходимой нормативной правовой основы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, которую предприняло ФАДН, также потерпела неудачу.

Причин тому несколько.

1. Одна из них заключается в отсутствии единого координирующего органа по вопросам социальной адаптации и интеграции мигрантов. Соответственно, до сих пор не выработано четкой стратегии государственной миграционной политики в сфере адаптации и интеграции мигрантов, что приводит к разногласиям в деятельности региональных органов власти.

2. На сегодняшний день в субъектах РФ и муниципальных образованиях по-разному понимается объем задач и функций в данной сфере, о чем свидетельствует различная практика решения данного вопроса в регионах, в которых передовой опыт таких субъектов РФ, как Москва, Санкт-Петербург, Московская область, Республика Татарстан, Саратовская область и ряд других, сочетается с достаточно слабой проработкой данного вопроса в других регионах.

3. Отсутствуют четкие программные инструменты, посредством которых обеспечивалось бы согласование приоритетов и компетенций органов и организаций при решении указанных задач.

4. На наш взгляд, есть еще одна причина такого состояния дел, до сих пор тема социальной адаптации и интеграции мигрантов не стала одними из основных направлений политики России, несмотря на наличие внешне- и внутривнутриполитических вызовов, – это отсутствие заинтересованности регулирующих миграционные процессы органов на федеральном и региональном уровнях в адаптации мигрантов.

Вполне очевидным является и тот факт, что выстроенная государством научно обоснованная система адаптации и интеграции мигрантов сможет эффективно противодействовать незаконной миграции. И, наоборот, отсутствие адаптационных и интеграционных механизмов включения иностранных граждан в принимающее сообщество способствует увеличению незаконной миграции.

Данное положение дел наталкивает на мысль о том, что отдельные государственные структуры и работодатели, использующие незаконный труд мигрантов, заинтересованы в сохранении сложившейся ситуации.

В целом, принятие закона о социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов позволило бы снизить уровень нелегальной трудовой миграции, поскольку воспользоваться предлагаемыми государством и некоммерческими организациями мероприятиями по социальной и культурной адаптации в российское общество смогут лишь те иностранные граждане, которые въехали и пребывают на территории Российской Федерации на законных основаниях.

Наверное, единственная категория иностранных граждан, которая заслужила внимание чиновников в вопросе адаптации, – это соотечественники. Основой данной деятельности является Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденная Указом

Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637. Это единственная на сегодняшний день государственная программа в управлении миграционными процессами. Программа давала возможность натурализоваться по упрощенной процедуре и получить государственную поддержку на переселение. Это один из структурных элементов, комплексной системы демографического развития отдельных субъектов России и направлена она на стимулирование процесса переселения в стратегически важные приграничные регионы России, которые испытывают острый дефицит в трудовых ресурсах. Та часть русскоязычного населения, которая не смогла интегрироваться в общества постсоветских государств, стала важным объектом миграционной политики России. Наши соотечественники, вдали от родины сохраняющие традиции русской культуры, знающие русский язык и не хотят терять связь со своей исторической родиной Россией, в наибольшей степени способны к адаптации и скорейшему включению в систему позитивных социальных связей принимающего сообщества¹.

По состоянию на 1 января 2020 г. в реализации Государственной программы принимали участие 76 субъектов Российской Федерации в 8 федеральных округах. Всего в 2019 г. соотечественникам оформлено 53,9 тыс. свидетельств (на 127,1 тыс. чел.), из них 51,5% – за рубежом (27,8 тыс. шт. на 73,2 тыс. чел.), 48,5% – на территории Российской Федерации (26,1 тыс. шт. на 53,9 тыс. чел.)².

Стоит отметить, что меры поддержки, принятые в рамках Государственной программы переселения, являются в первую очередь мерами экономической адаптации.

¹ Леденева В.Ю., Деханова Н.Г. Развитие и повышение привлекательности регионов Дальневосточного федерального округа в реализации Государственной программы по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников // Социодинамика. 2020. № 3. С. 1-11.

² Мониторинг Государственной программы // Министерство внутренних дел Российской Федерации. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/mvd/structure1/Glavnie_uchastniki/guvm/compatriots/monitoring/2019 (дата обращения: 06.07.2020).

Предусмотрен целый комплекс мер, способствующих упрощению и ускорению процессов экономической адаптации иммигрантов, среди которых: – компенсация за проезд (по предъявлению проездных документов); – компенсации на выплату пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенца (по факту получения документа); – компенсационный пакет (предоставление услуг в области образования, здравоохранения, социального обслуживания и занятости аналогично гражданам Российской Федерации с момента регистрации по месту пребывания); – пособие на обустройство («подъемные»)¹. В соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2020 г. № 322, 1 июля 2020 г. вступили в силу изменения в Госпрограмму: размер подъемных определяется с учетом величины прожиточного минимума, установленной в соответствующем субъекте Российской Федерации для основных социально-демографических групп населения. На территориях приоритетного заселения установлен наиболее высокий размер подъемных; право на предоставление жилищной субсидии для приобретения или строительства жилого помещения подтверждается жилищным сертификатом. Размер жилищной субсидии будет рассчитываться с учетом показателей рыночной стоимости одного квадратного метра по субъектам РФ. Предоставляться субсидия будет после приобретения гражданства РФ².

В итоге принятие на государственном уровне самой Государственной программы следует рассматривать мерой интеграционного характера, так как политическое решение предусматривало процедуру встраивания соотечественников из-за рубежа в российское общество посредством данной программы. Однако при этом отсутствуют общие методологические рекоменда-

¹ ФМС: соотечественникам за рубежом стало проще вернуться на родину // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/interview/20130513/936890025.html> (дата обращения: 10.08.2019).

² Указ Президента РФ № 322 от 12 мая 2020 г. «О некоторых вопросах реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45519> (дата обращения: 06.07.2020 г.)

ции и подходы к организации этих процессов, и разработка мер по адаптации прибывающих соотечественников возложена на региональные власти.

Самостоятельным направлением совершенствования правовых основ Государственной программы является деятельность по организации процесса согласования региональных программ переселения, изменений в региональные программы переселения, а также распределение субсидий на реализацию мероприятий, предусмотренных региональными программами переселения.

Вместе с тем в последнее время прослеживается тенденция ужесточения со стороны ряда субъектов Российской Федерации требований к уровню образования, квалификации, опыту работы соотечественников, на основании которых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации принимаются решения о возможности участия соотечественников в Государственной программе в рамках соответствующих региональных программ.

Неоспоримым преимуществом участников Госпрограммы и членов их семей является возможность приобретения в упрощенном порядке гражданства Российской Федерации. Но для многих соотечественников сохраняется проблема воспользоваться этой возможностью из-за абсурдного требования о необходимости наличия регистрации по месту жительства в России. Главное несоответствие между заявленной в названии Госпрограммы целью: «содействие добровольному переселению соотечественников» и ее реальной направленностью в том, что Госпрограмма является фактически оргнабором культурно-адаптированной рабочей силы и не имеет репатриационного характера. Право на участие в ней жестко привязано к потребностям того или иного региона в трудовых ресурсах (что отражается во всех региональных программах, утверждаемых Правительством РФ).

Соотечественники сталкиваются с множеством других проблем, отсутствием скоординированных действий сотрудников профильных ведомств, что в итоге отражается на статистике по количеству участников Госпрограммы, которое из года в

год сокращается. Очевидно, Госпрограмма пробуксовывает потому, что потенциал соотечественников уже практически исчерпал себя.

2.2. Организационно-правовые проблемы адаптации и интеграции мигрантов на региональном и муниципальном уровнях управления

По данным Главного управления по вопросам миграции МВД России, в 2019 г. в Российскую Федерацию прибыло более 19 млн иностранных граждан.

Больше всего иностранных граждан прибывает в Москву, Московскую область, Санкт-Петербург, Ленинградскую область, Краснодарский край, Ханты-Мансийский автономный округ.

Наибольшее количество мигрантов прибывает из Азербайджана, Армении, Белоруссии, Узбекистана, Казахстана, Китая, Киргизии, Молдовы Таджикистана и Украины. Как правило, вновь прибывшие трудовые мигранты из республик Средней Азии не имеют опыта жизни в инокультурной среде, не владеют русским языком даже на элементарном разговорном уровне, а их низкий уровень общей культуры провоцирует негативное отношение со стороны принимающего сообщества, приводит к росту социальной и межнациональной напряженности.

Отмечается, что наилучший уровень владения русским языком выявлен у мигрантов из Армении, Белоруссии, Киргизии, Молдовы, Украины. С наибольшими проблемами в освоении русского языка сталкиваются выходцы из Азербайджана, Таджикистана, Узбекистана.

В трудовую миграцию вовлекаются преимущественно молодые иностранные граждане, у большинства из которых нет опыта жизни в инокультурной среде, имеют довольно низкий уровень образования, элементарных навыков культуры поведения в обществе, что отражается на развитии отношений с принимающим сообществом.

Анализ как федерального, так и регионального законодательства свидетельствует о слабой проработке механизмов реализации интеграционных процессов, четко не закреплены мероприятия по социальной и культурной адаптации мигрантов, что является явно выраженной проблемой, требующей разрешения. Инфраструктура по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в регионах практически не развита. Но основная проблема, на наш взгляд, заключается в отсутствии у ФАДН необходимых ресурсов и полномочий, и в первую очередь отсутствие территориальных органов в субъектах РФ, подведомственных ФАДН, а также ответственных лиц в региональных органах власти, уполномоченных реализовывать деятельность по адаптации и интеграции мигрантов.

22 октября 2013 г. был принят Федеральный закон Российской Федерации № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений», который позволяет отправлять в отставку глав муниципалитетов и других местных чиновников за допущение межнациональных конфликтов. Один из постулатов нового закона – прямая ответственность за ситуацию местных властей. Принятие этого закона привело к тому, что руководители регионов сегодня не заинтересованы признавать складывающуюся у них ситуацию как межнациональные конфликты между мигрантами и местным населением. Если конфликты и возникают, то чаще всего причиной называют бытовые проблемы.

В отсутствие федеральных государственных интеграционных программ региональные власти реализуют мероприятия по адаптации и интеграции мигрантов в рамках Государственной программы национальной политики по следующим направлениям:

– реализация государственных и муниципальных программ в сфере гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений;

– организация ежеквартального мониторинга в сфере межэтнических и межконфессиональных отношений на территории муниципальных образований;

– проведение различных мероприятий с национальными объединениями и национально-культурными автономиями (семинары, круглые столы, фестивали национальных культур, национальные праздники и т.д.);

– работа со средствами массовой информации по освещению вопросов, связанных с указанными проблемами.

Проводимые мероприятия в регионах осуществляются в рамках различных региональных программ и их подпрограмм, например:

Республика Башкортостан («Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов»), Алтайский край («Социальная поддержка граждан», Госпрограмма «Реализация государственной национальной политики в Алтайском крае», «Оказание содействия добровольному переселению в Алтайский край соотечественников, проживающих за рубежом»), Республика Дагестан («Социальная адаптация и культурная интеграция»), Кабардино-Балкарская Республика («Взаимодействие с общественными организациями и институтами гражданского общества в КБР на 2016–2020 гг.»), Кемеровская область (Стратегия государственной национальной политики в области на период до 2025 г.), Костромская область (Программа о территориях вселения, возможностях трудоустройства и жилищного обустройства), Курганская область («Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов, проживающих в Курганской области», 2015–2020 гг.), Ленинградская и Мурманская области (Программа «Школа мигранта»), Московская область («Безопасность Подмосковья»), Республика Мордовия («Оказание содействия добровольному переселению в Р-ку Мордовия соотечественников, проживающих за рубежом, на 2015–2020 гг.»; «Целевая программа по улучшению демографической ситуации»; «Гармонизация межнациональных и межконфессиональных отношений в Р-ке Мордовия»), Самарская область (План меро-

приятый по реализации миграционной политики в Самарской области на период до 2025 г.), Республика Саха (Якутия) (План мероприятий по реализации миграционной политики Республики Саха на период 2019–2022 гг.), Смоленская область («Укрепление единства российской нации, гармонизация межнациональных отношений и развития казачества в Смоленской области, 2016–2020 гг.», «Содействие занятости населения Смоленской области, 2014–2020 гг.»), Тамбовская область («Оказание содействия добровольному переселению в Тамбовскую область соотечественников, проживающих за рубежом, на 2013–2020 гг.»), ФЦП «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России, на 2014–2020 гг.»), Томская область (Стратегия формирования безбарьерной этнокультурной межэтнической образовательной среды в Томской области на 2015–2020 гг.), Республика Хакасия («Укрепление единства российской нации и гармонизации межнациональных отношений в Республике Хакасия»), Ханты-Мансийский автономный округ («О государственной политике в сфере обеспечения межнационального согласия, гражданского единства, отдельных прав и законных интересов граждан, а также в вопросах обеспечения общественного порядка и профилактики экстремизма, незаконного оборота и потребления наркотических средств и психотропных веществ в ХМАО в 2018–2025 гг. и на период до 2030 г.»), Ярославская область («Гармонизация межнациональных и межконфессиональных отношений в Ярославской обл.»).

Правовым основанием для их выполнения, в том числе создания организационных основ (комиссии, комитеты, советы, кадровое наполнение и т.д.), являются, в зависимости от законодательства субъекта Российской Федерации, законы субъекта Российской Федерации, указы главы субъекта Российской Федерации, постановления и распоряжения органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ открытых источников деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления субъектов Российской Федерации показал, что основная работа по

содействию адаптации и интеграции мигрантов осуществляется в тесной взаимосвязи с общественными и религиозными организациями, землячествами, представляющими интересы различных этнических и религиозных групп.

Проводится персональная работа с лидерами национальных диаспор (общин), руководителями национально-культурных общественных объединений, действующих на территории регионов, решаются вопросы о необходимости активной разъяснительной работы с членами национальных диаспор (общин) в целях формирования у них уважительного отношения к культуре принимающей стороны, корректировки прибывающими мигрантами своих поведенческих бытовых стереотипов и соблюдения правил, принятых в принимающем обществе.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации оказывают системную государственную поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям (далее – СОНКО), включая национально-культурные общественные объединения и автономии, участвующие в социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество.

В регионах Центрального, Северо-Западного, Приволжского, Северо-Кавказского, Южного, Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов создаются условия для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество путем проведения с мигрантами бесед, осуществляется взаимодействие с религиозными и общественными организациями, в том числе образованными выходцами из иностранных государств, на регулярной основе проводятся рабочие встречи по вопросам недопущения иностранными гражданами и лицами без гражданства нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и о его изменениях, проводятся экзамены на знание русского языка и истории современной России, работа по обеспечению контроля за прозрачностью миграционных потоков.

В большинстве регионов и на муниципальном уровне осуществляется мониторинг состояния в сфере межнациональ-

ных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций, которые позволяет выявить системные проблемы:

- мигранты отрываются от привычного социального окружения и оказываются в иной этнокультурной и языковой среде;

- отсутствие у иностранцев мотивации к адаптации в условиях развитой сети этнических диаспор с высоким уровнем социальной автономии;

- пространственная сегрегация и анклавизация в результате выбора мигрантами стратегии совместного расселения для сохранения традиционной модели культурного поведения;

- в результате изменения окружающего социума мигранты становятся более восприимчивы к радикальной идеологии, поддаются под влияние разного рода деструктивных идей;

- правовой нигилизм иностранных граждан и присутствие в их среде нелегальных мигрантов создают благоприятную среду для формирования теневой экономики и коррупционных проявлений;

- члены семей (более – дети) мигрантов испытывают проблемы, препятствующие их адаптации, а для второго поколения, изначально оторванного от родины, данные проблемы проявляются значительно острее.

В регионах осуществляется *мониторинг информации, размещаемой* представителями национальных и религиозных сообществ, жителями региона в *СМИ*, социальных сетях, на интернет-ресурсах и на страницах периодической печати на предмет радикальной и экстремистской риторики, призывающей к насильственным действиям в отношении граждан в связи с их этнической или религиозной принадлежностью, направленной на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; пропаганду социальной исключенности и т.д.: Республики Адыгея, Чувашская; области Кемеровская, Московская, Рязанская, Свердловская, Томская, Тюменская.

Среди лучших практик и приоритетных направлений деятельности по актуальным вопросам реализации мероприятий по

адаптации мигрантов в субъектах Российской Федерации можно выделить следующие:

- Информирование трудовых мигрантов начинается в месте ожидания оформления документов иностранными гражданами, где созданы интерактивные зоны для прибывающих: на плакатах, баннерах, на экраны транслируется полезная информация, способствующая адаптации и интеграции иностранных граждан: Республика Адыгея, г. Санкт-Петербург, Хабаровский край.

- В Мурманской области создан электронный информационный ресурс – интерактивная карта (краткие историко-культурологические справки о достопримечательностях, фото-, аудио-, видеоматериалы, 3D-экскурсии).

- В *библиотеках* регионов созданы информационно-справочные места для иностранных граждан. Дополнительно предоставляются бесплатные компьютерные места, где они могут получить доступ к интернет-ресурсам для мигрантов, содержащим информацию, пропагандирующую среди них возможности культурного досуга, основные полезные сведения, краткие исторические справки, информацию о основах законодательства, культурных событиях, правилах поведения, порядке действий в экстремальных случаях: Кемеровская, Московская, Мурманская, Оренбургская области, Республики Коми, Мордовия, г. Санкт-Петербург.

- С целью интеграции и адаптации трудовых мигрантов на базе национальных *воскресных школ* проводится работа с детьми, организация досуга, курсов по изучению национальных языков: Республики Башкортостан, Удмуртская.

- Осуществление *взаимодействия с лидерами национальных общин* и конфессий регионов, привлечение их к участию в работе консультативных органов (общественных советов) при территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, главах администраций муниципальных районов и городских округов: Архангельская, Белгородская, Калужская, Кемеровская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Омская, Рязанская, Тульская области; Республики

Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская, Коми; края Камчатский, Краснодарский.

▪ На реализацию проектов и мероприятий по этнокультурному развитию, межнациональному сотрудничеству и укреплению единства российской нации для некоммерческих организаций в бюджетах следующих субъектов Российской Федерации предусмотрены *субсидии (гранты для реализации социально-культурных проектов и программ)*: Республики Бурятия, Мордовия, Татарстан, Удмуртская; края: Алтайский, Камчатский, Ставропольский; области: Костромская, Московская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Ульяновская; Ханты-Мансийский автономный округ.

▪ В регионах активно работают *Дома дружбы (Дома национальностей)*, которые объединяют национально-культурные автономии и организуют совместные мероприятия в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений, социальной и культурной интеграции мигрантов, фестивали, дни национальной культуры и литературы, работу творческих коллективов, совещания, семинары, конференции: Республики Башкортостан, Бурятия, Коми, Удмуртская, Чувашская; области Костромская, Свердловская; края Красноярский край, Ставропольский. В Пензенской области реализуется проект «Дом национально-культурных автономий», в рамках которого национально-культурным автономиям на безвозмездной основе предоставляются помещения для организации деятельности.

▪ В регионах открываются единые *миграционные центры*. Деятельность данных центров построена по принципу «одного окна» и призвана обеспечивать реализацию основных социально-юридических потребностей трудовых мигрантов (дактилоскопическая регистрация, медицинское обследование, оформление полиса медицинского страхования, тестирование по русскому языку, истории, основам законодательства России, перевод документов).

▪ Для достижения целей социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов подготовлены и распространяются в печатном виде или публикуются в журналах с привлечением

местных экспертов в области миграционного законодательства, работодателей, представителей СМИ, социально ориентированных НКО, диаспоральных лидеров *информационные материалы для мигрантов* (памятки для прибывающих в регион иностранных граждан): Республики Адыгея, Коми; края Алтайский, Хабаровский; области Калужская, Кемеровская, Ленинградская, Омская, Смоленская, Ульяновская; г. Санкт-Петербург, г. Севастополь.

▪ Администрацией регионов (Алтайский край, Краснодарский край; Кемеровская, Псковская, Тюменская области; г. Санкт-Петербург, г. Севастополь) осуществляется поддержка **сайтов** крупных национально-культурных общественных организаций. В социальных сетях имеются страницы наиболее крупных активно действующих организаций, размещаются материалы, содержащие актуальные сведения для социокультурной адаптации и интеграции мигрантов.

▪ В органах местного самоуправления всех городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений регионов ведется работа *колл-центров по мониторингу* состояния межнациональных отношений и раннего предупреждения межнациональных конфликтов, по телефонам горячей линии граждане также могут сообщить о местах массового проживания и работы иностранных граждан (Красноярский край, Новгородская, Псковская, Ярославская области, г. Санкт-Петербург).

▪ Реализуются проекты, направленные на развитие образовательных программ для детей мигрантов и членов их семей по изучению русского языка, этики, традиционной культуры народов России. Они предусматривают проведение курсов повышения квалификации для педагогов общеобразовательных учреждений по организации процесса обучения детей, для которых русский язык не является родным. Например, такие курсы проводились в Санкт-Петербурге на базе Российского государственного педагогического университета им. А.П. Герцена.

▪ Создается сеть *общественных приемных* (информационно-консультационные пункты по вопросам трудовой миграции),

оказывает консультационные услуги мигрантам и членам их семей. Необходимая правовая, психологическая, медицинская, миграционная, образовательная помощь иностранным гражданам оказывается бесплатно. Общественные приемные открыты в местах массового нахождения мигрантов в следующих регионах: области Амурская, Белгородская, Калужская, Кемеровская, Костромская, Ленинградская, Московская, Мурманская, Новгородская, Омская, Оренбургская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Тамбовская, Тульская, Тюменская, Ульяновская; Республики Башкортостан, Саха (Якутия), края Забайкальский, Красноярский, Пермский, Ставропольский, Хабаровский; г. Санкт-Петербург.

▪ Осуществляется деятельность *по подготовке* иностранных граждан для *сдачи экзамена по русскому языку* для осуществления трудовой деятельности и получения гражданства Российской Федерации. Занятия проводятся на базе языковых центров при учебных заведениях (Республики Адыгея, Коми, Саха (Якутия); области Ивановская, Калужская, Кемеровская, Костромская, Мурманская, Новгородская, Омская, Оренбургская, Тульская, Ярославская; края Красноярский, Пермский).

▪ Созданы *Центры тестирования* на знание русского языка, истории и основ законодательства РФ (экзамены по русскому языку, истории России, основам российского законодательства): Республики Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия; области Амурская, Владимирская, Ивановская, Кемеровская, Тюменская, Ульяновская; Красноярский край.

▪ На протяжении ряда лет на территориях Кемеровской, Пензенской, Ярославской областей работают областные *летние лингвистические лагеря* для детей-мигрантов, которые способствуют воспитанию у них взаимного интереса к истории и культуре других народов, скорейшей адаптации в русскоязычной среде, установлению дружеских отношений со сверстниками.

▪ В целях противодействия формированию этнических анклавов осуществляется межведомственное взаимодействие с религиозными и общественными организациями, зарегистриро-

ванными в регионе. На регулярной основе проводятся рабочие встречи о недопущении иностранными гражданами и лицами без гражданства нарушений миграционного законодательства (области Калининградская, Нижегородская, Самарская; Республики Карачаево-Черкесская, Чувашская; Хабаровский край; Ханты-Мансийский автономный округ).

- Для максимального охвата целевой взрослой аудитории разрабатываются *мобильные приложения для трудовых мигрантов* и членов их семей (Республика Татарстан, Ленинградская область, Ростовская область).

- Органами государственной власти, местного самоуправления и институтами гражданского общества проводится соответствующая работа с привлечением *лидеров некоммерческих общественных организаций, совещательных органов, диаспор, землячеств* с целью разъяснения иностранным гражданам сложившихся традиций и норм поведения в регионе, а также по привлечению представителей национальных общин к охране общественного порядка в местах их компактного проживания: края Алтайский, Краснодарский, Ставропольский, Хабаровский; области Белгородская, Кемеровская, Московская, Нижегородская, Пензенская, Псковская, Рязанская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Ярославская; Республики Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Коми, Мордовия, Саха (Якутия), Хакасия, Чувашская; г. Санкт-Петербург, г. Севастополь; Ханты-Мансийский автономный округ.

- Учреждениями образования и культуры проводится работа по культурной адаптации мигрантов. Иностранцы граждане на общих основаниях могут посещать театры, музеи и другие учреждения культуры, проводятся совместные воспитательные мероприятия, направленные на знакомство с культурой различных народов, *спортивные, интеллектуальные состязания, праздники*: области Амурская, Белгородская, Ивановская, Калужская, Кемеровская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Орловская, Пензенская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Свердловская, Томская, Тульская, Тю-

менская, Ульяновская, Ярославская; Республики Бурятия, Мордовия, Саха (Якутия), Удмуртская, Чувашская; края Алтайский, Забайкальский, Красноярский, Пермский, Ставропольский; г. Санкт-Петербург, г. Севастополь.

▪ Поддержка медийных проектов (рубрики, тематические передачи на телевидении и радио) осуществляется в следующих регионах: Республиках Бурятия, Чувашская: области Калужская, Кемеровская, Московская; г. Санкт-Петербург, Хабаровский край.

▪ В целях создания необходимых условий для дальнейшей социальной и культурной адаптации мигрантов регулярно проводятся *праздники родного языка, национальные праздники*: Республики Башкортостан, Бурятия, Ингушетия, Саха (Якутия); области Владимирская, Белгородская, Ивановская, Калужская, Кемеровская, Мурманская, Новгородская, Пензенская, Рязанская, Самарская, Свердловская, Томская; края Пермский, Ставропольский; г. Санкт-Петербург, г. Севастополь; Ханты-Мансийский автономный округ.

▪ Во взаимодействии органов власти ведется комплексная информационно-разъяснительная работа по укреплению межнациональных и межконфессиональных отношений, размещаются *публикации в СМИ, направленные на создание положительного образа мигрантов* (Краснодарский край; Республики Мордовия, Саха (Якутия), Чувашская; области Рязанская, Тульская, Ульяновская; г. Севастополь).

▪ *Социально-культурная адаптация студентов*, психологическая помощь учащимся организована в следующих регионах: области Белгородская, Костромская, Тамбовская; Забайкальский край; г. Санкт-Петербург.

▪ На территории регионов работают общественные центры социокультурной адаптации, которые оказывают своим соотечественникам бесплатные услуги юридического и справочно-информационного характера. На базе центров ведется работа с детьми-инофонами и их родителями по повышению уровня владения русским языком. Особое внимание уделяется культурно-просветительской работе среди старожильческого насе-

ления с целью снижения мигрантофобии и скорейшей интеграции мигрантов в местный социум: края Камчатский, Красноярский, Пермский; области Ленинградская, Новгородская, Оренбургская; г. Санкт-Петербург.

Тем не менее в определенных регионах выявлены проблемы, в основном связанные с проживанием нелегальных мигрантов. Ответственность за данную ситуацию, по мнению представителей отдельных регионов, в первую очередь необходимо возложить на предпринимателей, которые в нарушение законодательства Российской Федерации не легализуют граждан, приезжающих к ним на работу, это формирует неблагоприятный фактор и для адаптации самих мигрантов.

Вместе с тем в Белгородской области в качестве основной проблемы в сфере этноконфессиональных отношений отмечается недостаточное взаимодействие национальных объединений и религиозных организаций между собой и с органами местного самоуправления. Несмотря на все усилия органов исполнительной власти, привлечь национальные объединения к общественной жизни региона со стороны вышеуказанных организаций не удается.

В Челябинской области зафиксировано около 10 муниципальных образований, в которых сформировались места компактного проживания иностранных граждан и лиц без гражданства. В них селятся граждане Таджикистана, Азербайджана, Узбекистана, Кыргызстана и Китайской Народной Республики, в единичных случаях граждане Казахстана, Армении, Молдовы, Украины и Вьетнама. В целях урегулирования правового положения лиц, не имеющих действительных документов, удостоверяющих личность, а также принятия действенных мер по легализации трудовых мигрантов при Управлении по вопросам миграции ГУ МВД России по Челябинской области действует рабочая группа по содействию интеграции иностранных мигрантов в российское общество.

Но главная проблема, на наш взгляд, заключается в отсутствии федерального закона, в котором прописывались бы механизмы поддержки мигрантов, выстраивалась полноценная сис-

тема взаимодействия между органами власти, принимающим сообществом, общественными организациями и национальными объединениями по работе с мигрантами.

В свою очередь, большинство руководителей регионов стараются нивелировать подобные негативные явления, в субъектах постепенно формируется инфраструктура по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в стране.

Сложность решения проблем, связанных с адаптацией мигрантов, во многом обусловлена тем, что миграционные процессы накладываются и на без того сложные межнациональные отношения в регионах, повышая градус напряженности (в том числе социальной), являясь дополнительным фактором, вызывающим обострения и противоречия.

Важной составляющей в адаптации мигрантов является знание прибывающими языка, правовых норм и культуры принимающего общества. Определенную роль на процесс вхождение прибывших в новое общество оказывает деятельность государственных органов власти и национальных объединений (как формальных, так и неформальных): организуют языковые курсы, знакомят прибывающих с местными традициями, оказывают помощь в решении бытовых вопросов и т. д. Учитывая все вышесказанное, необходимо помнить, что государственные и негосударственные структуры, участвующие в процессе адаптации мигрантов, создают лишь условия для прибывающих. Степень и скорость адаптации зависят исключительно от самих мигрантов, от их желания освоиться в новом для них обществе.

Ранее мы обращали внимание на то, что в Российской Федерации в настоящее время отсутствует государственный орган, способный реализовывать национальную политику на федеральном уровне. Федеральное агентство по делам национальностей, созданное в 2015 г., не имеет для этого ни ресурсов, ни полномочий. Существуют объективные ограничения в деятельности ФАДН в части регулирования национальных отношений и предотвращения межнациональных конфликтов в регионах России. Наиболее значимое ограничение – отсутствие у ФАДН территориальных органов в субъектах Российской Федерации.

По этой же причине невозможно полноценно осуществлять полномочия, которыми ФАДН было наделено в 2016 г. по адаптации и интеграции мигрантов.

Несмотря на то, что ФАДН наделено полномочиями по выработке государственной национальной политики и социокультурной адаптации мигрантов, в регионах отсутствуют чиновники, отвечающие за вопросы социальной адаптации и интеграции мигрантов и напрямую подчиняющиеся ФАДН. ФАДН как агентство не имеет полномочий создавать подотчетные структуры в регионах, не выделены дополнительные ресурсы на осуществление деятельности. Это одна из основных проблем, почему пробуксовывает государственная политика по адаптации мигрантов на местах. На сегодняшний день основная проблема регионов в части осуществления деятельности по адаптации и интеграции мигрантов заключается в отсутствии финансирования. Полномочия переданы, задачи поставлены, но за счет каких средств исполнять данные поручения, федеральная власть не объяснила. Эта сфера плохо отрегулирована нормативно. Частично эти полномочия закреплены за регионами. Но на федеральном уровне нет даже понятийного аппарата, не то что нормативно-правового регулирования. Стоит ли удивляться, когда в регионах практически ничего не делается, или, если и делается то не системно и не всегда эффективно.

Руководитель ФАДН И.В. Баринов в интервью журналистам прокомментировал возможности финансирования мероприятий по адаптации и интеграции мигрантов: «...Мы будем финансировать региональные программы, а на местах уже будут выдавать субсидии некоммерческим организациям. Регион, давая субсидию некоммерческой организации, должен контролировать работу, расходование средств и результаты на выходе. Речь идет не только, а лучше сказать не столько, об этнических НКО, а в целом о некоммерческих организациях, которые целенаправленно занимаются решением обозначенных целей и задач. Ни в коем случае нельзя делить по национальному признаку. Принцип один – эффективно или неэффективно работают.

Я думаю, что этим займутся организации, которые расскажут приезжим об обычаях, традициях, и культуре, научат мигрантов правовой грамоте»¹.

Для ФАДН актуальным остается вопрос создания соответствующей вертикали власти, которая позволила бы транслировать решения федерального органа на региональный уровень и получать «обратную связь». При этом были бы решены столь значимые проблемы в регионах, как:

- ведение мониторинга в сфере межнациональных отношений;
- реагирование на предконфликтные ситуации в межнациональной среде;
- координация региональных и муниципальных органов власти в сфере реализации государственной национальной политики;
- разработки новых методов реализации государственной национальной политики;
- взаимодействие органов региональной и муниципальной власти и НКО в сфере адаптации и интеграции мигрантов.

Низшим звеном в этой вертикали являются муниципальные органы власти, в функции которых входило бы проведение мероприятий по адаптации и интеграции мигрантов. В целом руководители муниципальных образований, как никто другой в регионе, должны быть осведомлены о том, что происходит на их территории в сфере межнациональных и миграционных отношений. Сколько мигрантов находится на территории? Откуда приехали, чем занимаются, где проживают? Все эти вопросы должны быть на контроле у руководителей муниципальных образований.

Помимо ГУВМ МВД РФ и профильных федеральных министерств и органов государственной власти, реализация национальной и миграционной политики осуществляется исполнительной властью субъектов РФ, в ряде которых разработаны и приняты соответствующие государственные программы и оп-

¹ Интервью Баринава. URL: <https://nazaccent.ru/content/26756-strategiya-i-ideal-2018.html>.

ределены органы исполнительной власти, ответственные за реализацию миграционной политики. В то же время необходимо сбалансировать полномочия всех трех уровней власти в данной сфере таким образом, чтобы не переложить решение проблем на плечи муниципальных образований.

Таким образом, формирование механизма социальной адаптации иностранных трудовых мигрантов является де-факто задачей муниципальных органов власти, которые сталкиваются со специфическими проблемами, связанными с наличием на территории не адаптированных к условиям пребывания в России мигрантов непосредственно на местах.

Ключевым актором процесса формирования и реализации механизмов адаптации мигрантов в сложившихся условиях становятся органы государственной власти субъектов РФ. В круг акторов процесса адаптации и интеграции трудовых мигрантов входят также представители бизнес-сообщества, органы местного самоуправления, локальные (территориальные) сообщества, некоммерческие социально-ориентированные организации, СМИ, предприятия и организации сферы культуры, учреждения здравоохранения, дошкольного, школьного и высшего образования.

Необходимо учитывать разнообразие и особенности регионов, в противном случае существенно затрудняется решение разнообразных проблем в сфере миграции:

- меры в области социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов, предпринимаемые государственными и негосударственными организациями, характеризуются низкой эффективностью;

- низкая эффективность вызвана в первую очередь эпизодическим и разрозненным характером мероприятий и инициатив, реализуемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Однако алгоритм действия региональных чиновников должен соответствовать определенному плану.

На **первом этапе** следует осуществлять анализ и прогноз перспектив региона в сфере миграции на долгосрочную перспективу, а именно:

- оценка ключевых вызовов региона в сфере миграции (оценка динамики численности и структуры миграционного потока, исследование жизненных стратегий и мотиваций мигрантов, практик их жизни, формируемых ими сетей, диаспор и общин);

- формирование идеологии миграционной политики, определение стратегических целей и задач миграционной политики региона;

- оценка потенциала органов исполнительной власти, общественных организаций, учреждений и организаций сферы культуры;

- включение мероприятий по социальной адаптации иностранных трудовых мигрантов в «дорожные карты» развития социальных отраслей региона.

Второй этап предполагает разработку региональных программы социальной адаптации трудовых мигрантов:

- определение приоритетов и основных направлений социальной адаптации трудовых мигрантов, основных потенциальных участников данного процесса;

- выстраивание кооперации между участниками, определение возможных инструментов, формирование конкретных механизмов социальной адаптации иностранных трудовым мигрантов;

- оценка необходимых объемов финансирования.

Третий этап состоит во внедрении механизмов социальной адаптации иностранных трудовых мигрантов:

- определение различных источников финансирования конкретных программ и проектов, в том числе альтернативных (за счет средств работодателей, благотворительных фондов и т.п.);

- генерация постоянно уточняемого «портфеля проектов», подчиненная решению стратегических задач с учетом выявленных ресурсных «рамок»;

- создание организационной структуры для мониторинга показателей прогресса и выявления проблем.

2.3. Зарубежный опыт адаптации и интеграции мигрантов. Возможности его использования в российских условиях

Миграционные процессы в современном мире существенно изменяют один из важных демографических показателей – половозрастной состав населения стран Европы, оказывают по большей части негативное воздействие на генетический потенциал той или иной страны, выбранной мигрантами для дальнейшего пребывания. Многие государства, ранее имевшие моноэтнический состав населения, сегодня становятся полиэтническими. В этих условиях весьма актуальной становится проблема интеграции мигрантов в новых местах проживания и их встраивания в общество страны пребывания. Существует несколько причин, по которым решить эту проблему в ближайшее время вряд ли получится:

- достаточно сложный механизм функционирования институтов власти Европейского союза, основанный на политико-правовой системе управления, которая состоит из общих национальных (межгосударственных) органов и элементов национально-государственного регулирования;

- нежелания большинства мигрантов принимать европейский жизненный уклад и интегрироваться в социумы стран пребывания;

- растущей мигрантофобии со стороны коренного населения Европы.

Государственное регулирование миграционных процессов в Европе распространяется преимущественно на иммиграцию населения, т.е. мигрантов, прибывающих на длительные сроки или на постоянное место жительства, ориентируя миграционную политику государств, в зависимости от условий проживания населения, на обеспечение оптимального снижения региональной асимметрии в его размещении. Политические изменения, как правило, связаны с национальным миграционным законодательством.

Усиление мировых хозяйственных связей и миграционных процессов, новые задачи экономического развития, нега-

тивные демографические тенденции и проблемы безопасности заставляют правительства разных стран мира разрабатывать новую миграционную политику, принимать новые законы об иммиграции и поправки к существующим законам.

Как показывает передовая международная практика, одним из перспективных путей решения проблемы сглаживания противоречий и различий, возникающих как следствие и результат глобальных миграционных процессов, является деятельность по всесторонней адаптации и интеграции иностранных граждан, временно или постоянно проживающих на территориях принимающих государств.

Тот факт, что эти проблемы перешли из категории национальных проблем на уровне самостоятельного решения отдельных государств в проблемы международного и даже глобального значения, доказывает подписанный 10 декабря 2018 г. на специальной межправительственной конференции в Марракеше (Марокко) Глобальный договор о миграции. Документ включает 23 цели по улучшению управления миграцией на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях. По сути, он должен создать для мигрантов и обществ, которые их принимают, благоприятные условия, обеспечивающие «полную социальную интеграцию и сплоченность», «искоренение всех форм дискриминации», «укрепление международного сотрудничества и глобального партнерства в целях обеспечения безопасной, упорядоченной и легальной миграции».

По мнению Генерального секретаря ООН Антониу Гутерриш, национальные государства только выиграют от международной кооперации в сфере миграции¹.

Документ не является юридически обязывающим, он нацелен на улучшение регулирования миграционных потоков на локальном, национальном и глобальном уровнях и направлен на снижение уязвимости мигрантов и беженцев.

В 2019 г. в мире было зафиксировано около 258 млн международных мигрантов, или 3,4% населения Земли. Это на 50%

¹ URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/200230647>

больше, чем в 2000 г. Такой показатель растет в силу ряда причин, как, например, экономическое неравенство, насилие и конфликты в разных регионах планеты, а также изменение климата (рис. 2).

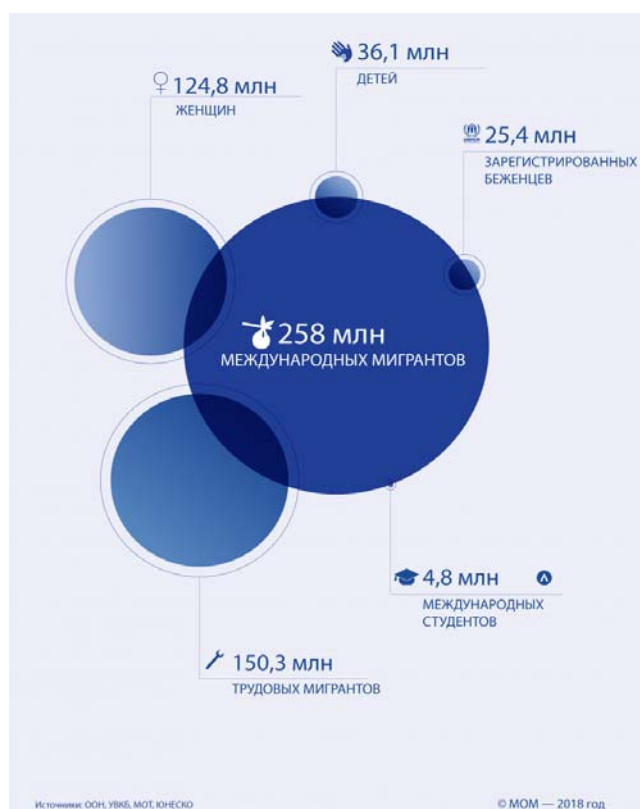


Рис. 2. Число международных мигрантов в мире

Источник: URL: <http://moscow.iom.int/>

Около 80% мигрантов, как правило, передвигаются без угрозы для их безопасности. Тем не менее с 2000 г. свыше 60 тыс. человек погибли во время перемещений. В 2018 г. число

погибших или пропавших без вести мигрантов составило около 3,3 тыс.¹

Этот документ вызвал множество споров в основном среди европейских стран. По их мнению, соглашение может привести как к неконтролируемым миграционным потокам, так и «глобальному» управлению миграцией. Тем не менее документ подписали представители более 150 государств.

США еще в июне 2017 г. заявили о том, что они не будут подписывать этот договор. Вслед за США свое несогласие с документом выразили Израиль, Доминиканская Республика, Австралия, Швейцария, а также семь из 28 стран – членов Евросоюза – председательствующая в Совете ЕС Австрия, кроме нее Венгрия, Италия, Чехия, Польша, Латвия и Словакия также не подписали глобальный миграционный пакт².

История с глобальным договором о миграции показала существующие кардинальные разногласия даже в странах Евросоюза, несмотря на то, что договор был инициирован Анжелой Меркель и имел целью в первую очередь объединить усилия европейских стран и расширить международное сотрудничество в решении проблем беженцев и экономических мигрантов, прибывающих в страны Евросоюза. Сегодня миграционный вопрос воспринимается как политическая проблема.

Как отмечают эксперты, если несколько лет назад была еще надежда в решении многих проблем, связанных с мигрантами, то сегодня, с ростом популистских и националистических настроений достичь согласия становится все труднее.

В России количество беженцев не так велико, чтобы говорить о масштабных проблемах, возникающих с их обустройством и пребыванием в стране. Всплеск беженцев с Украины произошел в 2014–2015 гг. в связи с политической ситуацией в стране, за эти годы в Россию приехало около 2 млн чел. Но это были люди социально и культурно близкие к россиянам.

¹ URL: <https://iz.ru/822096/2018-12-10/oon-utverdila-globalnyi-pakt-o-migracii>;
<https://iz.ru/822096/2018-12-10/oon-utverdila-globalnyi-pakt-o-migracii>

² URL: <https://ria.ru/20181211/1547819916.html>

Впоследствии потоки беженцев сократились. По данным Федеральной службы государственной статистики, всего на 1 января 2019 г. в России было зарегистрировано 572 чел. со статусом беженца¹.

Интеграционный опыт некоторых европейских стран, имеющих наибольшие проблемы с мигрантами, будет интересен в той мере, в какой возможно его использование в российских условиях для создания эффективной системы и механизмов управления миграционными процессами, действенного контроля за их последствиями, формирования и создания условий для реализации правового статуса мигрантов, их интеграции в общество и защиты их интересов, но в первую очередь обеспечения защиты интересов коренного населения и государства в целом от последствий неконтролируемой миграции.

Германия. В настоящее время население Европейского союза составляет порядка 502,6 млн чел.², из них 43 млн³ родились за пределами стран, входящих в ЕС. Причем основным центром притяжения, слияния миграционных потоков остается Федеративная Республика Германия (население 81,8 млн чел., плотность населения 229 чел. на кв. км, территория 357021 кв. км⁴), в которой постоянно проживает более 10 млн мигрантов из различных стран. В настоящее время на территории Германии проживает около 2,5-2,6 млн турок, 1 млн выходцев из бывшей Югославии, 500 тыс. итальянцев,

¹ URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140086922125

² Общее население Евросоюза. Численность населения стран Евросоюза. URL: <http://fb.ru/article/211968/obschee-naselenie-evrosoyuza-chislennost-naseleniya-stran-evrosoyuza>.

³ Миграция и преступность: сравнительно-правовой анализ: монография / И.С. Власов, Н.А. Голованова, В.Ю. Артемов и др.; отв. ред. И.С. Власов, Н.А. Голованова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Юридическая фирма «Контракт», 2013.

⁴ Общее население Евросоюза. Численность населения стран Евросоюза. URL: <http://fb.ru/article/211968/obschee-naselenie-evrosoyuza-chislennost-naseleniya-stran-evrosoyuza>.

350 тыс. греков и около 250 тыс. поляков. Самая крупная иммигрантская община Германии – мусульманская – насчитывает порядка 3 млн чел. (что составляет примерно 3,7% от общего населения страны), из которых 2,6 млн – турки. Кроме них в Германии проживают выходцы из Боснии и Герцеговины (в которой значительная часть населения исповедует ислам), Марокко, Ирана, Афганистана, Пакистана, стран региона Северной Африки и Ближнего Востока, включая Тунис. Уже сегодня по статистике на 1 немца в Германии приходится 4 турка.

Если в 50–70-х гг. прошлого столетия миграционная политика Германии носила характер мягкой, но все-таки принудительной ассимиляции, которая, надо сказать, имела весьма большой плюс – большая часть мигрантов, какой бы веры они ни придерживались, постепенно встраивалась в немецкое общество, становясь его частью, принимая в той или иной мере его жизненный уклад. Однако к концу XX столетия, с учетом назревавших негативных тенденций в сфере миграции политика ассимиляции постепенно сменилась на политику интеграции, которая была направлена на необходимость освоения мигрантами германских ценностей, уважение традиций и языка и культуры. Для этого власти приняли закон о миграции, в соответствии с которым мигранты были обязаны пройти специализированные интеграционные курсы. Закон был принят Бундестагом 30 июля 2004 г., вступил в силу 1 января 2005 г. и в настоящее время действует в редакции от 25 февраля 2008 г. на базе соответствующих директив Европейского союза и Закона о миграции высококвалифицированных специалистов от 20 декабря 2008 г.

В 2016 г. в ФРГ, и в целом в Европу, был зафиксирован рекордный приток мигрантов. В числе причин этого, кроме прокатившихся волной в арабских странах Северной Африки «цветных революций» и гражданской войны в Сирии, эксперты называют улучшение условий трудоустройства. Уже в 2016 г. трудовые мигранты в Германии перевели в страны их происхождения порядка 4,2 млрд евро, что является рекордом за всю историю страны с 1990 г. По данным издания «Wirtschaft-

swoche» со ссылкой на данные немецкого Бундесбанка¹, больше всего средств мигранты перевели в Турцию – около 800 млн евро.

Германское правительство, принимая во внимание наличие необходимости в притоке трудовых ресурсов и инвестиций и имея перед собой результаты миграционных потоков, начиная с 50–70-х г. XX в. отходит от моноэтнической модели государственного устройства и постепенно переходит к иммигрантской модели государства, которая включает разработку различных программ по интеграции представителей этнических диаспор в немецкое общество. Германское правительство проводит работу по интеграции представителей этнических групп в немецкое общество. Например, в Федеральном правительстве Германии существует должность уполномоченного по делам российских немцев, переселившихся в Германию. Существует особый отдел в министерстве внутренних дел², занимающийся этими вопросами на уровне государства и на уровне отдельных земель, работают советы в администрациях больших городов, разрабатываются специальные программы. Проблема интеграции мигрантов, как видно, предполагает затрату ресурсов и вызывает в Германии острые дискуссии,

Для управления миграционными процессами в Германии создано Федеральное ведомство по делам мигрантов и беженцев (das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge). Оно является структурным подразделением МВД ФРГ, а также центральным органом, в компетенцию которого входят миграция, интеграция и возврат мигрантов. Штаб-квартира располагается в г. Нюрнберге (Федеральная земля – Бавария). Задачами данного ведомства являются:

– предоставление убежища и защита беженцев (осуществление процедуры рассмотрения ходатайства о предоставлении

¹ URL: <http://www.wiwo.de/politik/deutschland/bundesbank-migranten-ueberwiesen-4-2-milliarden-euro-in-herkunftslander/20234288.html>

² Integrationspolitik [Elektronische Ressource] // Bundesministerium des Innern [Official Website]. URL: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/MigrationIntegration/Integration/Integrationspolitik/integrationspolitik_node.html (дата обращения: 07.07.2011)

(политического) убежища, ведение центрального регистра иностранцев, прибывающих в ФРГ, проведение гуманитарных мероприятий и т.д.);

– миграция/интеграция беженцев (проведение интеграционных курсов, предоставление консультаций в сфере миграции для подростков, прием лиц еврейского происхождения из государств бывшего СССР, отделения организации «Немецкая исламская конференция», уполномоченные органы ЕС, ответственные за финансирование программ по предоставлению убежища, миграции и интеграции мигрантов);

– возврат беженцев (центральный офис по передаче информации в отношении лиц с целью требования их последующего возврата)¹.

Вследствие проводимых МВД ФРГ мероприятий по противодействию нелегально миграции, в 2017 г. в ФРГ прибыло значительно меньшее по количеству число мигрантов. По данным уже упомянутого Федерального ведомства по делам мигрантов и беженцев, входящего в систему МВД ФРГ, число лиц, подавших прошение о предоставлении статуса беженца, снизилось на 186 тыс. чел. Самой многочисленной группой, как и в 2016 г., является группа лиц, прибывшая из охваченной гражданской войной Сирии. По данным компетентных органов ФРГ, в 2017 г. в Германию прибыло 47 434 беженца из Сирии, далее следуют беженцы из Ирака – 21 043 человека, Афганистана – 12 346 человек и беженцы из Эритреи – 9 524 чел.

По образному выражению одного из германских исследователей, «сегодня миграционные процессы находятся в тисках этничности»². Именно этнические миграции приобретают все большее значение. Следует отметить, что феномен этничности важен и потому, что миграции в Германию во многом определяются этническими программами переселения.

¹ URL: https://de.wikipedia.org/wiki/Bundesamt_für_Migration_und_Flüchtlinge#Gliederung.2FOrganisation.5B10.5D.

² Yildiz, Erol: Migration bewegt die Stadt. // Bayer, N.; Engl, A. (Hrsg.): Crossing Munich. Beiträge zur Migration aus Kunst, Wissenschaft und Aktivismus. München, 2009. S. 20.

Германские программы переселения предполагают особый привилегированный статус мигрантов определенной группы, который является следствием этнической принадлежности, но, несмотря на привилегии, основанные на том, что «по происхождению и рождению они немцы»¹.

Согласно постановлению правительства Германии 2005 г., особым правом переселения обладают мигранты из стран бывшего СССР, которые имеют «хотя бы одного еврея среди предков в третьем поколении»², важна этническая составляющая.

Переселение четвертой волны регулировалось программами Германии. Наличие программ переселения играет определяющую роль для разграничения групп мигрантов. В политике Германии в миграционной сфере наблюдается попытка преодоления последствий Второй мировой войны сменой имиджа с агрессивного на имидж «жертвы»³. В рамках данной политики Германия создала особые условия получения права проживания для евреев из СССР и немецких переселенцев. Кроме того, по приезду в страну указанным группам населения предлагались различные условия, в том числе льготные курсы, помогающие понять образцы поведения существующего общества, льготные кредиты. Группа мигрантов, прибывшая вне указанных программ, должна прилагать усилия для получения права проживания, в большинстве случаев самостоятельно заботиться о приобретении языковых и иных навыков, поиске жилья.

Помимо языковых навыков, важную роль в процессе интеграции играет и умение ориентироваться в системе принимающего общества. Вхождение в принимающее общество – это

¹ Ingenhorst, Heinz Die Rußlanddeutschen. Aussiedler zwischen Tradition und Moderne. Frankfurt [u.a.], Campus-Verl., 1997. S. 10.

² Migration nach Deutschland, Jüdische Zuwanderer, Aufnahmevoraussetzungen [Elektronische Ressource] // Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [Official Website]. URL: <http://www.bamf.de/DE/Migration/JuedischeZuwanderer/Voraussetzungen/voraussetzungen-node.html> (дата обращения: 11.04.2011).

³ Darieva T. Das fremde Eigene. Zur Integrationserfahrung post-sowjetischer Zuwanderer in Berlin. // Remmert, Werner (Hg.) Kollektive Identitäten und kulturelle Innovationen. Ethnologische, soziologische und historische Studien. Leipziger Universitätsverlag, 2002.

не только знание языка и культуры страны, но и умение справляться с ситуациями, связанными с повседневной жизнью в Германии. Социальной моделью, позволяющей решать повседневные проблемы, является диаспора. Диаспора может как включать, так и не включать страну исхода¹, но в любом случае этнические группы стараются совместно строить жизнь в новой стране. Основной причиной проблематичности вхождения в культуру страны пребывания на современном этапе является размытость культурных границ. Германия действительно постепенно превращается в полиэтничное государство, и этому в свое время способствовала политика мультикультурализма и «открытых дверей» А. Меркель.

Европейская политика мультикультурализма предоставляла мигрантам достаточно широкие возможности сохранять привычный для них образ жизни нередко в ущерб интеграционным процессам, национальным интересам и национальной безопасности, к примеру, той же Германии. Более того, произошло резкое увеличение количества новых мигрантов за счет новой тенденции в сфере миграции последних лет – воссоединения семей, а также вследствие повышенной, ничем не ограниченной, по сравнению с европейцами, рождаемостью и возникновением в различных странах ЕС и в Германии в частности целых мигрантских, населенных преимущественно выходцами из мусульманских стран, кварталов.

Отсутствие культурных ориентиров, предпочтение инокультурных образцов поведения тем, которые ранее были приняты в Германии, мешают мигрантам ориентироваться. Особенностью местной культуры называют среди прочего и отсутствие патриотизма.

Важным показателем для описания интеграционного поведения мигрантов является восприятие общественно-политической жизни через средства массовой информации. Возможность смотреть национальные каналы по телевидению, иметь

¹ Тишков В. Исторический феномен диаспоры // Этнографическое обозрение. 2000. № 2.

доступ к национальным СМИ – это новое явление, возникшее в последнее десятилетие.

Политика навязываемой и, можно сказать, принудительной интеграции беженцев в западное сообщество, проводимая правительствами ряда европейских стран, нежелание беженцев ассимилироваться в этом обществе, принимать его традиции и ценности, желание жить по законам шариата в его первобытно-жестокоем виде и создавать кварталы, свободные от власти закона, являются питательной почвой для роста протестов населения в Западной Европе и, прежде всего, в Германии против приема прибывающих беженцев.

Интеграцию мигрантов в немецкое общество лучше всего рассмотреть на примере турецких мигрантов. Образование оказывает важное влияние на процесс интеграции. Более образованные люди всегда лучше понимают другие культуры, и их адаптация к различиям всегда происходит быстрее.

Уровень образования второго поколения мигрантов в Германии, особенно по сравнению с другими группами, довольно низок, и многие из них заняты в торговой сфере. Третье поколение отличается от предыдущих более высоким процентом выпускников вузов. Число студентов, которые посещают университет, увеличилось за десятилетия, и примерно 40% из них – женщины.

Одной из причин низкого уровня образования среди турецких мигрантов является тот факт, что дети не владеют языком обучения в достаточной степени. Посещаемость дошкольных учреждений среди турецких детей все еще довольно низкая, и это напрямую влияет на успеваемость в школе. Большой процент женщин являются безработными, лица, имеющие статус домохозяйки, как правило, отказываются отправлять своих детей в дошкольные учреждения и предпочитают держать детей дома. Основные усилия страны пребывания направлены на интеграцию новоприбывающих мигрантов без учета существования длительного времени в стране иных этнических групп мигрантов.

Есть несколько причин, по которым процесс интеграции не работает в Германии, и проблема является взаимной. Дис-

криминация на рынке труда; нехватка капитала для участия в любом капиталоемком предприятии; желание избежать конкуренции с рабочими на рынке труда привело к постоянной концентрации турецких бизнесменов в этнической нише. Чтобы защитить свою этническую нишу, турки объединяются с друзьями, родственниками и создают ассоциации защиты и взаимопомощи. Таким образом, ограниченные экономические возможности загнали турок в турецкие кварталы и объединили их для защиты общих интересов, что привело к уменьшению стимулов к интеграции в немецкое общество. Этот «этнический анклав» предоставляет турецким иммигрантам необходимую социальную среду, чтобы выжить без использования институтов принимающего общества. Они живут в «островном пространстве», где им не нужно изучать немецкий язык или иметь дело с немецкими властями для удовлетворения их экономических, социальных или политических потребностей, поскольку все их потребности удовлетворяются турецкой общиной. Создание изолированных кварталов и ограниченное взаимодействие с людьми принимающей страны сделали турок менее интегрированными, чем некоторые другие иммигрантские общины.

Борьба за интеграцию заключается не только в овладении языком или уровне образования. Еще одним препятствием для иммигрантов является глубокая зависимость от их собственной культуры. Немецкий исследователь Дэниел Фаас провел интервью с турецконемецкой молодежью и задавал им вопрос: «К кому вы себя относите?». Мелик: «Я чувствую себя, так сказать, турецким штутгартером, немецким европейским турком или турецким немцем, но не швабским (регион на юго-западе Германии). Я не знаю швабской культуры и, думаю, для этого мне придется быть немцем, поскольку мои предки тоже были швабами». Нурхан: мы должны были изучать немецкую культуру, но мы знаем только свою турецкую культуру и я бы не хотел ее терять. Я действительно не знаю швабский образ жизни, швабские шутки и прочее»¹.

¹ Gönül Tol. "Integration of Turks in Germany and the Netherlands".

Иногда ограниченное знание истории или культурного наследия может заставить иммигрантов почувствовать себя чужаком. Это очень трудный процесс, который иммигранты могут устранить. Иногда для этого требуется много усилий. Как и в заявлении Нурхана, иногда иммигранты не могут понять некоторые шутки из-за отсутствия исторических или культурных знаний. С другой стороны, в каждой культуре есть известные ссылки на исторических людей, знаменитостей, а также важные события. Для полного понимания страны пребывания также важно, чтобы иммигрант имел представление об этом.

Миграционная политика, как правило, носит краткосрочный характер, в то время как миграционные процессы имеют долгосрочный цикл. Именно по этой причине существуют такие различия между намерениями и результатами определенных стратегий.

В Германии около 6,1 млн иностранцев, где турки составляют крупнейшую иностранную диаспору. Всего здесь проживает около 2,1 млн турок, что составляет 28% от всего количества иностранных жителей.

Турецкие иммигранты в Германии считаются наименее социально-экономически интегрированными¹. Большинство из них живут в этнических анклавах и не говорят на языке принимающей страны. Уровень занятости является центральным показателем интеграции мигрантов в принимающие общества. С 1970-х гг. уровень безработицы турок постоянно превышал уровень общей рабочей силы, а также уровень всех иностранцев.

Сегодня в немецкой миграционной политике реализуется этноцентричный режим гражданства Германии, что ведет к созданию для иммигрантов ярлыка «иностранцы», которые не имеют немецкого происхождения в общественной и политической сфере Германии. Этот ярлык формирует не только общественное восприятие турецких иммигрантов, но и их самоидентификацию. Это жесткое разделение между иностранцами и

¹ Güneş Koç. "Turks in Austria and Germany: Stereotypes and Xenophobia".

немцами воспроизводится с каждым поколением, поскольку гражданство не получается при рождении на национальной территории. Многие турки в Германии считают, что они не являются частью общества, и для достижения чего-то лучшего им нужно плыть против течения.

В своей статье об интеграции турок в Германии и Нидерландах Гёнюль Тол берет интервью у турецкого немца. Хасан прибыл в Германию из Турции 25 лет назад. Когда он впервые приехал в Германию в 1970-х гг., он работал на фабрике, как и большинство турецких рабочих. Сейчас он на пенсии и владеет небольшим продуктовым магазином в турецком районе Кельна. Хотя он понимает немецкий язык, он все еще не может говорить на этом языке очень хорошо. Он говорит: «Нет необходимости говорить по-немецки. Все наши клиенты турецкие. И мы живем в этом районе, где все имеют турецкое происхождение. Мы также не имеем ничего общего с властями Германии, так как мы не граждане. Кроме того, почему я должен беспокоиться о изучении языка страны, которая относится ко мне как к иностранцу, даже после 20 лет напряженной работы на фабриках этой страны? Если Германия там, где она есть сегодня, это связано с нашей тяжелой работой, и все же с нами все еще обращаются как с нежеланными гостями. Наши дети родились здесь, мы построили нашу жизнь здесь. После стольких лет Германия должна была стать нашим домом, но это не потому, что нас все еще считают гостями, которые скоро уедут». Мнение этого владельца магазина разделяют большинство турок в Германии. Это общее мышление также является одной из причин, почему они живут в кластерах и почему они отказываются полностью интегрироваться. Они чувствуют себя отчужденными. Эта сложная ситуация также является причиной того, что многие турки покидают свои более высокие стандарты жизни и возвращаются в Турцию. Но следует подчеркнуть, что большинство турок, которые возвращаются в Турцию, покидают Германию после получения пенсии. Проживание в небольшом и дешевом приморском городке в Турции с хорошо оплачиваемой немецкой пенсией – это план большинства тех людей, ко-

торые чувствуют себя отчужденными. Турков, которые чувствуют себя аутсайдером в обществе, в Германии около 40%. Поскольку большинство турецких иммигрантов в Германии не имеют гражданских прав, они не проявляют интереса к их интеграции в немецкую политику и общество. Несмотря на то, что турецкие иммигранты зарабатывали на жизнь в Германии, у них не было стимула улучшать свое положение, поскольку они знали, что это не их дом. Они считали Германию временным местом работы и накопления сбережений, чтобы в конечном итоге они могли вернуться в Турцию и жить финансово стабильной жизнью.

Последние изменения в миграционном законодательстве Германии связаны с вступлением в силу в августе 2016 г. Закона об интеграции¹. Этот закон, а также правила, изданные в его исполнение, направлены на содействие интеграции беженцев в немецкое общество. Основная идея состоит в продолжении так называемой политики «поддержки и контроля», впервые реализованной в рамках Закона о миграции 2005 г., суть которого состоит в том, что те беженцы, которые демонстрируют потенциал к интеграции и имеют предпочтительные шансы остаться в Германии на постоянной основе, получают упрощенный и быстрый доступ к интеграционным курсам и возможностям трудоустройства, в то время как те, которые отказываются взаимодействовать и не стремятся интегрироваться, сталкиваются с сокращением льгот.

Иммигранты, которые живут в другой стране, сталкиваются с социальными и экономическими препятствиями. Им приходится преодолевать различные барьеры, и в некоторых случаях эти трудности никогда не заканчиваются. Сложность варьируется от страны к стране и ситуации. Организации иммигрантов обеспечивают необходимую среду для укрепления эт-

¹ Краткий обзор законодательства и передовых практик отдельных зарубежных государств в сфере адаптации и интеграции мигрантов. Сборник выдержек из нормативных правовых актов, аналитических материалов, а также рекомендаций по совершенствованию деятельности по адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации. М., 2017. С. 13.

нических связей и чувства общего блага. Эти организации становятся форумами для обсуждения общих проблем членов этнической группы, а также помогают молодоженам обустроить свои дома, а семьям, находящимся в финансовом кризисе, оказывают содействие. Эти организации играют решающую роль в установлении и защите этнических границ между двумя общинами, что наносит ущерб любым интеграционным усилиям.

Опыт Германии для России уникален в силу схожести миграционной ситуации. Германия, как и Россия, не являлась изначально страной иммигрантов и первые мигранты ехали с целью найти работу. Сегодня и Россия и Германия – это миграционно привлекательные страны и центры притяжения иностранных трудовых ресурсов.

Для интеграционной деятельности, по опыту Германии, в России необходимо активное привлечение общественных организаций, структур гражданского общества, диаспор, которые могли бы оказывать консультационно-информационные и образовательные услуги по обучению русскому языку, истории, культуре, законодательству Российской Федерации, ознакомлению с традициями, обычаями и образом жизни (с учетом регионального аспекта) в России.

Важно изучить опыт переселенческих программ Германии, так как единственная программа переселения для соотечественников, принятая в Российской Федерации, по прошествии 12 лет ее реализации показала себя неэффективной. Нужно признать, что ее исполнение провалилось, так как предполагаемые изначально цифры по количеству переселенцев реально в несколько раз меньше, а потенциал соотечественников с каждым годом уменьшается.

Необходимо стимулировать субъекты Российской Федерации к разработке и реализации собственных проектов и программ адаптации и интеграции иностранных граждан, учитывающих местные особенности. Оказывать грантовую поддержку на федеральном, региональном и муниципальном уровнях некоммерческим организациям, деятельность которых направлена на адаптацию и интеграцию мигрантов.

Испания. Королевство Испании – это современное государство с многонациональным составом населения, для которого характерны идеи толерантности и концепции мирного сосуществования различных народностей. Исторически Испания всегда существовала в тесном взаимодействии с различными культурами, принимая на своей территории иммигрантов из Северной Африки и Латинской Америки. Особенно большой приток трудовых мигрантов наблюдался в середине 2000-х гг., когда страна переживала экономический бум и на рынке рос спрос на рабочую силу. Вкупе с кризисными явлениями в экономиках стран Латинской Америки и Северной Африки это привело к резкому росту миграционных потоков в Испанию. Резкий приток трудовых мигрантов усложнил социальную и этническую структуру общества и способствовал росту межнационального напряжения, что поставило перед государством задачу управления миграционными потоками и социокультурной интеграцией приезжих.

Именно этот момент можно считать отправной точкой концептуального и практического становления интеграционной политики Испании в отношении мигрантов, которая в первую очередь направлена на их интеграцию путем регулирования рынка труда, содействия легализации их пребывания в стране и построения открытого и толерантного общества. Так, уже в начале 2000-х гг. была осуществлена масштабная реформа административных структур, занимающихся миграционной политикой, был принят новый Закон об иностранцах, который значительно расширил права и свободы испанских мигрантов. Хотя впоследствии миграционная политика изменялась в зависимости от политической повестки того или иного кабинета и экономической конъюнктуры, нужно отметить, что стратегический подход к миграционной проблематике демонстрировал высокую степень последовательности и преемственности.

Трудоустройство является ключевым условием первичной адаптации мигрантов, а удовлетворенность своей работой и возможности социального роста – одним из главных факторов дальнейшей интеграции. Поскольку именно рабочий коллектив

определяет ближайшее окружение мигрантов в первое время после прибытия в страну, а сам факт занятости, условия работы и характер отношений между работниками и работодателем закладывают основы восприятия мигрантом нового места жительства и своей роли в нем.

В этой связи правительство Испании применяет широкий перечень мер по управлению рынком труда и содействия трудоустройству мигрантов. Так, в рамках заключенных с рядом государств соглашений о регулировании миграции правительство регулирует потоки сезонных рабочих и использует механизмы информирования соискателей о наличии рабочих мест и о требованиях, предъявляемых к претендентам. Согласно условиям этих соглашений, информация о наличии временных рабочих мест в первую очередь направляется в те страны, с которыми были подписаны данные документы. Важно отметить, что эти соглашения позволяют не только регулировать рынок труда, но и гарантировать защиту трудовых и социальных прав приезжающих рабочих. Вдобавок в каждом документе есть пункт о содействии тем мигрантам, кто желает добровольно вернуться на родину, но не располагает для этого достаточными средствами.

Помимо содействия в трудоустройстве в рамках двусторонних соглашений, в Испании публикуются трудовые путеводители и справочники рабочих мест, на которые трудно найти претендентов из местного населения. Для легальных мигрантов также действуют бесплатные курсы повышения квалификации.

Вопросы социальной интеграции в Испании переданы в ведение властей автономных областей и провинций, которые организуют доступ к коммунальным, медицинским, образовательным услугам, оказывают содействие в решении вопросов занятости и жилья. При этом для официально зарегистрированных мигрантов доступна большая часть социальных услуг, в то время как круг доступных услуг для нелегальных мигрантов сильно ограничен (они не имеют права на прохождение бесплатных курсов профессиональной подготовки). Важно отметить, что муниципальные и региональные власти, как правило,

заботятся о том, чтобы мигранты были осведомлены об тех услугах, которые они могут получить в социальных центрах; для этого они специально готовят работников, которые ведут разъяснительную работу с иностранными приезжими.

Особенно стоит выделить опыт Мадрида, где действуют три программы, включающие предоставление мигрантам информации и содействия в получении базовых социальных услуг; оказание помощи в Центрах социального содействия иммигрантам (ЦССИ) и предоставление срочной финансовой помощи или в поиске жилья. Примечательно, что службы ЦССИ оказывают мигрантам не только юридическую, финансовую и консультативную помощь, но и организуют курсы испанского языка и также имеют дело со случаями дискриминации. Таким образом, при помощи ЦССИ, которые координируют свою работу с органами центральной власти, а также сотрудничают с международными организациями (Красный Крест, Движение за мир), именно в социальной сфере Испании удалось выстроить наиболее цельную политику по интеграции мигрантов.

Несмотря на эти успехи, разница в социально-экономическом положении мигрантов и членов принимающего сообщества сохраняется, что, скорее, продиктовано объективными факторами. Так, согласно исследованию от 2015 г., только 9% прибывающих мигрантов закончили вуз, 27% – старшие классы средней школы и около 31% – средние классы школы.

Низкий уровень профессиональной подготовки естественным образом сказывается на структуре занятости. Как и в большинстве стран Европы, иммигранты в Испании в основном заняты низкоквалифицированным трудом в таких секторах, как строительство, оптовая и розничная торговля и др.

Стоит, однако, отметить, что до кризиса 2008 г. среди мигрантов, имеющих среднее образование, прослеживалась тенденция к повышению числа занятых на более квалифицированной работе, что, очевидно, доказывает наличие некоторой вертикальной социальной мобильности. Политика государства в этом отношении направлена на расширение доступа к социальным услугам и содействие в трудоустройстве.

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.

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.

С 1986 по 2005 г. состоялось пять таких кампаний по легализации мигрантов в Испании. В 2005 г. также была проведена дополнительная легализация 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.

Характерно, что после кампаний по легализации в целях более эффективной борьбы с нелегальной миграцией правительство Испании инициировало масштабные проверки, чтобы привлечь к ответственности как самих нелегальных мигрантов, так и тех работодателей, которые эксплуатируют их труд.

В целом, для Испании характерно сочетание таких разнонаправленных стратегий регулирования миграционных потоков. Так, уже упомянутые двухсторонние соглашения Испании включают пункт о реадмиссии, который гарантирует, что в случае депортации нелегальные иммигранты будут приняты своей страной. Только за 2001–2005 гг. этот метод позволил репатриировать более 400 тыс. чел. Кроме того, данные соглашения, как было сказано выше, гарантируют защиту трудовых и социальных прав рабочих.

В условиях кризиса Испания также пыталась стимулировать возвращение безработных иммигрантов в страны происхождения путем выплаты пособия по безработице. Чтобы получить пособие, иммигранты должны были отказаться от своей

регистрации и разрешения на работу. Надо, однако, заметить, что этим правом воспользовалось относительно малое число мигрантов.

Политика социокультурной интеграции мигрантов базируется на принципах толерантности, преодоления ксенофобии и дискриминации, поддержания культурного разнообразия и одновременно сплочения всех групп общества независимо от национальной или религиозной принадлежности.

В истории современной Испании принцип толерантности государственной политики был закреплён в начале 2000-х гг., когда правительством был принят «Национальный план действий по социальной вовлеченности»¹. 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.

Новое издание «Национального плана по социальной вовлеченности», которое предусматривает дальнейшую консолидацию усилий по социокультурной интеграции, было разработано на 2008–2010 гг. в сотрудничестве с рядом неправительственных организаций. Кроме того, в 2006 г. был создан Форум по социальной интеграции иммигрантов, который затем стал действовать при Министерстве труда Испании. В задачи форума входило консультирование органов власти по вопросам интеграции².

Наконец, «Стратегический план гражданства и интеграции 2011–2014» окончательно признает Испанию в качестве центра иммиграции и «плюралистического сообщества» и закрепляет место мигрантов в этом обществе: «...иммигранты различного происхождения и культуры... надолго останутся с нами и станут неотъемлемой частью общей идентичности ис-

¹ Multiculturalism Policies in Contemporary Democracies [Электронный ресурс] // Queen's University. URL: <http://www.queensu.ca/mcp/immigrant-minorities/evidence/spain>

² Ibid.

панского общества»¹. Важно отметить, что в этом плане интеграция объясняется как процесс «взаимной адаптации» и «двухстороннего процесса», который требует усилий как со стороны мигрантов, так и местного населения.

Этой же политике были привержены следующие правительства, которые также предпринимали усилия по формированию толерантного и открытого общества на принципах культурного разнообразия и инклюзивности. При этом основным инструментом проведения данной политики выступают СМИ и образовательная сфера. Так, культурное разнообразие закрепляется в качестве одного из базовых принципов образовательной системы уже в 2006 г. В Стратегическом плане гражданства и интеграции 2007 г. говорится о необходимости изучения как культуры испанского общества, так и культуры иммигрантов. С этой целью при Министерстве образования был создан Ресурсный центр для учета культурного разнообразия в образовании.

В сентябре 2010 г. был запущен еще один масштабный социальный проект под названием «Межкультурное взаимодействие сообществ» (El Proyecto de Intervención Comunitaria Intercultural, сокращенно ICI). Проект реализуется общественной организацией La Obra Social «La Caixa» при финансовой поддержке национального каталонского банка la Fundació Bancària «La Caixa» и в сотрудничестве с широким спектром муниципальных и общественных институтов. Сотрудничество включает в себя 31 территориальных единиц, расположенных в 32 испанских провинциях (из 52) и в 11 автономных сообществах (из 17), а также при взаимном участии 35 частных компаний. Проект ICI ставит своей целью «стимулировать процессы общественного развития и способствовать социокультурной интеграции населения, проживающих на данной территории», а также разработать общую модель «межкультурного взаимодействия сообществ», которая бы позволяла осуществлять эффек-

¹ Multiculturalism Policies in Contemporary Democracies [Электронный ресурс] // Queen's University. URL: <http://www.queensu.ca/mcp/immigrant-minorities/evidence/spain>

тивное и инновационное управление культурным разнообразием и могла быть внедрена в других странах.

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.). Таким образом, проект ICI ставит своей целью повысить социальную сплоченность путем создания моделей разрешения конфликтов, начиная с самых малых общностей людей и их ежедневных социальных практик¹.

Помимо общегосударственных инициатив, в Испании есть ряд положительных примеров социокультурной интеграции на уровне отдельных городов и регионов, которые сумели разработать собственную уникальную модель мультикультурного и открытого общества. Одним из таких примеров является Барселона, где городская идентичность (т.е. чувство принадлежности к городу) гармоничным образом объединила представителей разных культур в единое целое.

Показателем социокультурной адаптации является лингвистическое разнообразие 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. Последствия влияния его на личность, общество и сам процесс интеграции на современном этапе еще плохо изучены, несмотря на его значение. Связь на территориях артикулируется разными способами – вербальными или невербальными. Сообщения, знаки, слухи, анонсы, разговоры на улицах, муниципальные уведомления, местные телеканалы образуют локальную систему связи, и, следовательно,

¹ Леденёва В.Ю. Административно-организационные механизмы регулирования интеграции мигрантов в Испании // Управление. 2019. № 3. С. 122.

сложность данной системы определяется существованием разных кодов коммуникаций. Диверсификация общения за последние годы сильно изменила языковой ландшафт в Испании, образуя языковые группы не только у себя дома, но и в общественных местах и даже в СМИ.

Насколько политика, проводимая Испанией, действительно эффективна? Хотя именно показатели социокультурной интеграции мигрантов наиболее трудно поддаются измерению, попробуем дать оценку при помощи результатов опросов, проведенных в рамках вышеупомянутого проекта ICI. Для анализа в рамках проекта используется концепция профессора антропологии Карлоса Хименеса, которые выделяет три типа взаимоотношений между мигрантами и принимающим обществом:

1) сожительство – динамично развивающаяся система, требующая взаимодействия субъектов и их понимания друг друга, а возникающие противоречия регулируются с помощью определенных механизмов в мирных целях;

2) сосуществование – незначительное взаимодействие, доминирует наименьшее уважение, пассивная толерантность или скрытый конфликт; не имеет форму явной враждебности; не гарантирует полной сплоченности и ослабляет социальную общность, подвергая ее риску возникновения проблем или конфликтов;

3) враждебность – отношения, в которых присутствует взаимодействие, однако с сильной долей недоверия, подозрительности, взаимного избегания; проявляется в словесных оскорблениях или даже в физическом насилии; в многократных жалобах на мигрантов в социальные службы; через СМИ; через присутствие ксенофобских организаций и др.

Результаты показывают, что межкультурные отношения воспринимаются большей частью населения скорее в качестве сосуществования, чем сожительства, а враждебность выявляется в незначительных процентах. Если обратиться к типу коммуникации между людьми, то общее взаимодействие, например, между соседями протекает в контексте «пассивного уважения», что подразумевает под собой краткие разговоры время от вре-

мени, приветствия и уважение на публике. Однако, принимая во внимание экономический фактор, около половины жителей (54%) считают, что экономический кризис в стране сказывается негативно на межкультурном сосуществовании, в то время как 43% граждан придерживаются другой точки зрения.

Результаты отражают, с одной стороны, присутствие языкового разнообразия на территории Испании, и, с другой стороны, демонстрируют 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. Регулирование групп иностранных языков имеет высокий экономический потенциал в контексте растущей глобализации рынка на сегодняшний день.

Следующий показатель – уровень религиозной принадлежности – является не менее актуальным в вопросах социокультурной адаптации мигрантов. Миграционные потоки влекут за собой изменения религиозного профиля, который с каждым днем становится более неоднородным на территориях с высоким этническим разнообразием. Религиозный профиль Испании столь же разнообразен, как и его истоки: католики в основном из стран Латинской Америки; мусульмане из стран Магриба, к югу от Сахары и африканские государства, Азия; протестанты и евангелисты из самых разных широт; подавляющее число православных из стран Восточной Европы, в том числе Россия, Болгария, Румыния, Украина.

Межличностные отношения на любом уровне взаимодействия включают в себя такое понятие, как конфликт. Одним из основных факторов этнической напряженности и конфликтности является неконтролируемая миграция. В своих социальных программах проект «Межкультурное взаимодействие сообществ» пытается применить на опыте ряд инструментов, помогающих преодолеть враждебность и конфликтность среди местного населения и прибывающими мигрантами. Поэтому такой показатель, как отсутствие конфликтов на межнациональной почве, является основополагающим при рассмотрении его в аспекте социокультурной адаптации мигрантов.

Согласно данным из доклада «Convivencia social e intercultural en territorios de alta diversidad. Sobre la diversidad lingüística en España»¹ по теме «Родной язык и владение другими иностранными языками», большая часть приезжающих мигрантов уже владеют испанским (кастильским/каталонским) языком – 76%. После испанского и каталонского языков следует арабский язык как родной (6,8%), что говорит об основных миграционных потоках в Испанию. Остальные языки в качестве родных языков приезжих составляют в целом по 0,3-0,6%: это португальский, английский, французский, румынский, китайский, болгарский и др. Лингвистическое разнообразие – это частое явление в исследуемых районах с высокими показателями этнической разнородности, оно может быть выражено как в частной сфере – внутри семьи, между друзьями, знакомыми, так и в публичной – на работе, в общественных местах, в школах и т.д.

На территории Испании, с одной стороны, присутствует языковое разнообразие, с другой – можно назвать удачным 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. Регулирование групп иностранных языков имеет высокий экономический потенциал в контексте растущей глобализации рынка на сегодняшний день.

В качестве рекомендаций применения опыта Испании в России можно обратить внимание на необходимость органам государственной власти сосредоточиться на оздоровлении трудовых отношений между мигрантами и работодателями путем повышения социальной ответственности бизнеса и ужесточения наказаний за эксплуатацию мигрантов. Улучшить защиту социальных и трудовых прав мигрантов можно, по примеру Испании, путем заключения двухсторонних соглашений о со-

¹ Sobre la diversidad lingüística en España puede verse: SIGUÁN, M. (1992). España plurilingüe, Madrid: Alianza, y TURELL, M. T. (ed.) (2001). Multilingualism in Spain: Sociolinguistic and psycholinguistic aspects of linguistic minority groups. Londres: Cromwell Press.

действию трудоустройству со странами происхождения мигрантов.

Поскольку в Испании модель взаимодействия центральных и муниципальных органов власти с неправительственными организациями доказала свою эффективность, в России, где вопросами социально-экономической помощи более активно занимаются именно НПО, также следует выстроить систему взаимодействия федеральные органы–муниципальные органы–общественные организации. Необходимо привлечь к работе не только существующие правозащитные и волонтерские организации, диаспоры и землячества, но и создать специальные центры социальной поддержки при мечетях и «молельных комнатах», которые смогут оказывать мигрантам более быструю и эффективную помощь, чем бюрократические структуры. Учитывая болезненное восприятие данной темы российским обществом и ограниченность финансовых ресурсов государства, оказание прямой денежной помощи мигрантам с целью улучшения их социально-экономического положения рискует вызвать недовольство широких кругов российского населения. Однако рекомендуется перенять практику финансового содействия тем мигрантам, которые желают вернуться на родину. Это также можно сделать, по примеру Испании, путем заключения соответствующих соглашений с правительствами стран происхождения.

К мерам оптимизации бюрократического процесса следует отнести создание центров социальной адаптации мигрантов в городах России. Плюс таких центров в том, что они работают по принципу «одного окна» и существенно упрощают процедуру получения разрешения на работу и регистрации. Такие центры в значительной степени лишают «бизнеса» так называемых серых посредников, которые зарабатывают деньги на незнании мигрантами российских законов и их неспособности самостоятельно пройти нужные процедуры.

Франция. Самая большая по территории страна Европы, важный актор на международной арене. К тому же Франция является страной, принимающей мигрантов, и имеет достаточ-

ный опыт в регулировании миграционных процессов. Франция проявляет заинтересованность в высококвалифицированных кадрах, вплоть до целенаправленного вызова необходимых специалистов, поиск которых ведет из числа лучших иностранных студентов, обучающихся во Франции, которые уже получили необходимую квалификацию, выучили французский язык, изучили образ жизни и нравы. Правительство предоставляет им права на работу и вид на жительство. Кроме того, Франция заинтересована и в мигрантах низкой квалификации в определенной сфере занятости с требованием возвращения в родную страну. Правительство проводит жесткий курс, направленный на пресечение теневой иммиграции и нелегальной трудовой деятельности иностранцев. Одной из первостепенных задач иммиграционной политики во Франции является регулирование миграции с целью поощрения развития Франции в экономическом плане.

Франция является одним из лучших примеров с наибольшим количеством мусульман в Европе после России. В России другая ситуация, и она будет изучаться отдельно, потому что большинство мусульман в России – граждане России. В России около 10 млн мусульман, и очень немногие из них являются иммигрантами, что сильно отличается от ситуации во Франции. Во Франции проживает около 6 млн мусульман, что составляет 7,5% населения.

При определенных условиях мусульмане в Европе становятся более консервативными. Страх перемен или озабоченность потерей идентичности иногда заставляет их быть более религиозными, но дилемма жизни в светских и христианских обществах может затруднить поддержание религиозной деятельности. Европейские правительства пытаются сбалансировать ситуацию. Большинство мусульман во Франции приезжают из бывших колоний в Северной Африке. Французское правительство усердно работает над тем, чтобы интегрировать этих иммигрантов в их новый дом, и одним из них является требование смены обрядов с арабского на французский, как и переход от латинских обрядов к французским обрядам несколько веков

назад. В принципе, смена обрядов с арабского на французский – трудная задача, ожидающая французское правительство, потому что согласно религиозным обрядам люди должны совершать обряды на арабском языке в исламе. Даже турецкие люди совершают обряды на арабском языке, несмотря на то, что турецкий и арабский очень разные, и турецкий народ почти ничего не понимает по-арабски. Тем не менее турецкое правительство изменило обряды с арабского на турецкий в течение некоторого периода, несколько десятилетий назад, но снова арабский язык был установлен в качестве языка религии в Турции после долгого обсуждения. Сегодня молитвы и обряды совершаются на арабском языке в Турции.

Наиболее удачный проект по интеграции мигрантов во французское общество – это программа «Французский язык – язык интеграции», облегчающая включение иммигрантов и их потомков в социальные институты.

Слабая языковая компетенция является главным барьером в применении профессиональных навыков. Именно поэтому Французская Республика осуществляет языковую подготовку мигрантов.

Обучение французскому языку осуществляется в рамках договора о приеме и интеграции. Договор является обязательным с момента принятия Закона от 24 июля 2006 г. по вопросам иммиграции и интеграции.

Договор о приеме и интеграции (ДПИ), созданный управлением французской службы по вопросам иммиграции и интеграции (OFII), имеет целью установить взаимные обязательства вновь прибывшего иностранца на законных основаниях французскими властями в индивидуальном контракте

Данный контракт имеет два раздела:

1) Общий стандартный контракт для всех категорий мигрантов, предполагающий взаимные обязательства:

– уважать законы и ценности Республики и проходить курсы гражданского образования;

– организовать доступ к индивидуальным правам и изучению языка во французском государстве.

2) Индивидуальные приложения, в которых излагаются обязательства пройти, при необходимости, языковую подготовку и / или дополнительное обучение, касающееся уклада жизни во Франции, которое в случае необходимости предоставляет социального работника.

Программа «Французский язык – язык интеграции» основана в соответствии с постановлением от 25 ноября 2011¹.

Создание программы «Французский – язык интеграции» рассчитано на повышение эффективности политики интеграции для легальных мигрантов, прибывших с целью обосноваться во Франции на долгосрочный период и сталкивающихся со сложностями, связанными с недостаточным знанием французского языка. Программа, инициированная Департаментом по вопросам гражданства, приема и интеграции иммигрантов и Генеральным управлением по вопросам французского языка и «других языков Франции» имеет следующие цели:

- подтвердить уровень компетентности образовательных учреждений, которые выдают аттестацию;

- расширить права и возможности сертифицированных учебных заведений для выдачи сертификатов, обосновывающие необходимый уровень учебных заведений;

- позволить мигрантам получить аттестацию по программе «Французский язык – язык интеграции».

Программа позволяет мигрантам:

- консолидировать изученные элементы языка, чтобы использовать французский язык для выполнения различных задач в разных социальных структурах, развить их межкультурную компетентности и активно участвовать в процессе интеграции;

- общаться в повседневной жизни и использовать французский язык в контексте их участия в социальной, семейной и профессиональной жизни;

¹ URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024873370>

– знакомиться с ценностями, отношениями и моделями поведения в различных жизненных ситуациях во Франции и понимать культурные, политические и экономические кодексы Франции, чтобы иметь возможность осуществлять свои гражданские права и обязанности;

– приобретать языковые навыки, необходимые для интеграции на рынке труда или сохранения рабочего места, обеспечения доступа к профессиональной подготовке или повышения квалификации.

Стать участниками программы могут образовательные учреждения, которые подали заявку в региональные префектуры, государственные, частные объединения, созданные на территории Франции, и чьи предложение и услуги предназначены для изучения французского языка и культуры для взрослых мигрантов.

Только данная программа для мигрантов позволяет образовательным учреждениям выдавать сертификат, который будет признан государственными органами Франции и позволит мигранту претендовать на постоянное проживание во Франции и французское гражданство.

Обучение иммигрантов французскому языку является одним из главных приоритетов политики интеграции, оно направлено на решение практических проблем, с которыми сталкиваются иммигранты во Франции: повседневные дела, поиск работы, сопровождение детей в школу, участие в жизни общества.

Данная программа имеет целью научить повседневному использованию французского языка и способствовать успешной интеграции (включая знание обычаев, принципов и ценностей французского общества). Программа может быть предоставлена частным и государственным учебным организациям государственного языка, расположенных на территории Франции, подавшим заявку в региональную префектуру, при условии, что они будут соответствовать критериям для данной аттестации.

Область преподавания / изучения французского языка для взрослых мигрантов долго оставалась в стороне от этого процесса спецификации. Она обозначалась термином «грамотность», что соответствует действительности образовательных мероприятий, так как большинство обучающихся – африканцы, выходцы из Северной Африки или Африки Южнее Сахары, испанцы, португальцы – неграмотные или обладающие невысоким уровнем грамотности. Расширение сферы грамотности в развивающихся странах и прибытие взрослых мигрантов, политических беженцев из разных континентов, с высоким уровнем образования повлияли на языковую подготовку мигрантов. Процесс обучения французскому языку стал чем-то большим, чем просто ликвидацией безграмотности. Термин «французский язык – язык иммиграции» стал превалировать.

Для ученика французский является иностранным языком, а с точки зрения социолингвистической ситуации – вторым языком. В действительности положение мигрантов и жителей Африки имеет сходство: для них французский язык является политически доминирующим языком, но не является родным языком. Однако различие данных ситуаций состоит в том, что французский язык во Франции политически доминирующий язык и самый используемый. Сложно согласиться с тем, что французский язык является для мигрантов вторым, так как он первый не политически, но по использованию.

Программа «Французский язык – язык интеграции» создана постановлением. Она выдается под руководством министра по делам интеграции и присуждается сроком на три года комитетом, состоящим из правительства и экспертов (лингвистов, педагогов, учителей), и присуждается после проведения аудита третьей стороной, который выявляет соответствие учреждения следующим требованиям.

В программе могут принимать участие организации, занимающиеся преподаванием французского языка.

Таким образом, «Французский язык – язык интеграции» является:

– языком практического использования, обучение которому основывается на ежедневной практике;

– языком, который должен стать общим языком для учащихся;

– языком социализации. Этот язык соотносится с той языковой средой, в которой находится иммигрант (на работе, на улице, в администрации, на предприятиях и при получении услуг);

– языком, который дает ключи к трудоустройству.

Его учение / изучение принимает во внимание следующие факты:

– индивидуальный подход к каждому ученику. Необходимо помнить, что у всех мигрантов неодинаковые первоначальные знания французского. Способы обучения могут быть самыми разными в зависимости от того, какими языковыми компетенциями они обладают – устными или письменными;

– неоднородность мигрантов – их разное происхождение, культура также являются факторами, которые должны учитываться.

Программа «Французский язык – язык интеграции» включает в себя все уровни образования и задумана как процесс, который может сопровождать взрослых иммигрантов в течение всего срока их интеграции.

Уровни французского языка как языка интеграции:

– A1-1: основы французского языка;

– A1: базовый уровень интеграции, позволяющий практиковать минимум чтения и письма;

– A2: уровень, необходимый для получения статуса резидента;

– B1: уровень ассимиляции, позволяющий выполнять свои обязанности как гражданина и необходимый для приобретения французского гражданства;

– B2: углубленный уровень. Уровень, который помогает ознакомиться с французской культурой.

В рамках программы иммигрант изучает не только французский язык, но и приобретает навыки, необходимые для работы, которые позволят ему сделать разумный выбор работы, корректно взаимодействуя со сторонами, участвующими в его ин-

теграции. Интеграция в общество принимающей страны через работу, межличностные отношения и повседневные взаимодействия с обществом не достаточны для полной интеграции.

Во Франции для получения гражданства необходимо подписать договор о приеме и интеграции (ДПИ), сдать экзамен по французскому языку в рамках этого договора и при необходимости пройти программу языковой подготовки «Французский язык – язык интеграции». Как видим, работа данной системы заключается в первую очередь в использовании экзаменационных испытаний, которые оценивают степень социокультурной интеграции того или иного претендента на гражданство. К тому же, как мы видели при анализе программы «Французский язык – язык интеграции», во Франции условием получения гражданства является знание ценностей республики, что немало важно для успешной интеграции.

Анализируя практику социальной интеграции иммигрантов во Франции, можно выделить три ключевых механизма управления интеграцией: процедуру натурализации иммигрантов, стратегию по образованию, которая направлена на детей иммигрантов, и создание организаций, способствующих освоению иммигрантами социокультурных норм.

В России не развита система информированности мигрантов, в то время как во Франции мигранты имеют возможность получать сведения о стране. Этому способствует активная и эффективная политика франкофонии за рубежом, где существуют специальные Центры комплексной поддержки мигрантов. Языковой интеграцией занимается Французский институт языка, имеющий филиалы по всему миру, интеграцией мигрантов занимается Служба по иммиграции и интеграции. Такой опыт можно использовать и в России.

Успех интеграции может зависеть от группы иммигрантов, но роль принимающей страны оказывает важное влияние на результат. Образование также способствует успешному процессу интеграции. Более образованные люди всегда лучше понимают другие культуры, и их адаптация к различиям всегда происходит быстрее.

Глава 3

ПЕРСПЕКТИВНЫЕ МОДЕЛИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОЦЕССОВ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ

3.1. Моделирование процессов государственного и муниципального регулирования адаптации и интеграции мигрантов

Общепризнанно, под моделью понимается некий искусственно созданный объект, отражающий важнейшие свойства (характеристики, параметры) предмета моделирования. В настоящее время науке известно множество моделей, среди которых могут быть аналоговые, математические, социологические, статистические, имитационные и другие. Каждая модель создается автором, сообразуясь с его стремлением отразить в модели интересующие характеристики предмета моделирования.

В науке процесс моделирования представляет собой достаточно сложный творческий вид человеческой деятельности, применяющийся в основном для изучения предмета исследования или формирования образа пока не существующего в природе предмета, например, перспективного самолета, автомобиля, здания, моста и др., или же для упрощенного, но адекватного представления мало изученного социального явления, процесса. В нашем же случае предметом моделирования является процесс государственного и муниципального регулирования адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации. Цель моделирования – построение моделей, позволяющих в первом приближении составить научное представление о перспективном регулировании процессов адаптации и интеграции мигрантов в России.

Описательно-концептуальная модель многоуровневого регулирования адаптации мигрантов. В первой главе отмечалось, что в федеративном государстве регулирование адаптации мигрантов должно осуществляться на нескольких уровнях: государственном, муниципальном и общественном.

Государственное регулирование осуществляется на двух уровнях: федеральном и региональном.

На федеральном уровне предполагается концептуализация федеральной государственной политики адаптации, осуществление федерального законотворчества по вопросам правового регулирования адаптации, разработка федеральных целевых программ адаптации, консолидация усилий федеральных и региональных государственных органов, органов местного самоуправления, общественных организаций, религиозных объединений на решение задач содействия адаптации мигрантов. На этом уровне политическое руководство страной заблаговременно уполномочивает федеральные и региональные государственные органы формировать и реализовывать государственную политику адаптации и распределяет полномочия между этими органами.

На федеральном уровне также устанавливаются категории мигрантов, в отношении которых государство будет проводить политику содействия адаптации (осуществлять регулирующие воздействия), и определяются категории мигрантов, по отношению к которым будет проводиться несформированная государственная политика (их адаптация будет оставлена на саморегуляцию процесса).

Проведенное в первой главе исследование показало, что государству целесообразно оказывать содействие адаптации не всем мигрантам, а только определенным их категориям. По нашему мнению, такими категориями могут быть: внешние возвратные мигранты, намеренные пребывать / проживать на территориях вселения более 2-х месяцев, а также безвозвратные мигранты. Что же касается внутренних мигрантов, то политическому руководству требуется принять политическое решение и ответить на вопрос: будет ли государство регулировать их адаптацию, или же оставит процессы на саморегуляцию?

На региональном уровне государственное регулирование адаптации возвратных мигрантов предполагает: концептуализацию региональной государственной политики адаптации; региональное законодательство по вопросам правового регулирования данного процесса; разработку региональных программ адаптации; консолидацию региональных государственных органов, органов местного самоуправления региона, региональных общественных организаций и религиозных объединений на решение задач содействия адаптации мигрантов на территориях субъекта федерации.

На муниципальном уровне органы местного самоуправления управляют процессами адаптации мигрантов на подведомственных им территориях. Управление осуществляется посредством: принятия соответствующих муниципальных нормативных актов по вопросам муниципального содействия адаптации мигрантов; принятия административных решений по проблемам адаптации; разработки муниципальных программ содействия адаптации мигрантов; организации взаимодействия с общественными организациями и религиозными объединениями по вопросам содействия адаптации мигрантов; принятия других мер.

На общественном уровне общественные, некоммерческие организации и религиозные объединения оказывают содействие мигрантам в преодолении ими адаптационных трудностей.

Полагаем, данная модель может быть использована в миграционной политике Российской Федерации при регулировании процессов адаптации мигрантов.

Описательно-концептуальная модель двухступенчатого содействия адаптации мигрантов в социокультурной сфере. В теоретической части работы отмечалось, что в социокультурной сфере адаптация мигрантов может иметь первичный (поверхностный) и углубленный характер, в связи с этим регулирование адаптации в этой сфере может иметь две ступени содействия. *Первая ступень регулирования* – содействие первичной социокультурной адаптации мигрантов, осуществляется

на поверхностном уровне приспособления мигрантов к условиям пребывания / проживания на территории вселения. *Вторая ступень регулирования* – содействие углубленной адаптации мигрантов.

Содействие первичной социокультурной адаптации мигрантов (на поверхностном уровне приспособления к условиям пребывания / проживания на территории вселения). На наш взгляд, такое содействие должно оказываться вновь прибывшим мигрантам, нуждающимся в первоначальном социокультурном приспособлении к условиям пребывания / проживания. К числу мигрантов, нуждающихся в подобном содействии, могут быть отнесены вновь прибывшие: внешние трудовые и вынужденные мигранты; безвозвратные мигранты на стадии ожидания получения статуса РВП; переселенцы, прибывающие в Российскую Федерацию по государственным программам переселения (на начальном этапе участия в программах).

Ожидаемыми результатами содействия первичной адаптации могут быть:

– овладение мигрантами знанием русского языка на уровне, позволяющем им без посторонней помощи изъясняться с местным населением, при этом хотя и с некоторым трудом, но понимать друг друга;

– овладение мигрантами знаниями правовых основ Российской Федерации на уровне, обеспечивающем им первичную ориентацию в правовом пространстве;

– овладение знаниями истории российского государства на уровне, обеспечивающем уважительное отношение мигрантов к России;

– осознание мигрантами себя хотя и временно, но социально защищенными людьми, частично социализированными в принимающее общество.

– первичное (относительно поверхностное) ознакомление мигрантов с обычаями, традициями и особенностями менталитета коренного населения, морально-нравственными устоями принимающего общества.

Достижение ожидаемых результатов создаст условия для бесконфликтного пребывания / проживания мигрантов на территории вселения на начальном пути их адаптации.

Содействие углубленной социокультурной адаптации мигрантов осуществляется теми же субъектами, которые содействуют поверхностной адаптации.

Ожидаемыми результатами содействия углубленной адаптации могут быть:

– овладение мигрантами глубокими навыками общения с местным населением и представителями власти, когда они будут демонстрировать относительно глубокие знания русского языка, обычаев, традиций коренного населения, истории и правовых основ государства, позволяющие им достаточно ясно излагать свои мысли, свободно, не прибегая к посторонней помощи, вести беседы с местным населением;

– приобретение мигрантами знаний об особо значимых для местного населения и граждан России общекультурных, спортивных и научных достижениях;

– углубленная социализация мигрантов, стирающая многие социальные различия между мигрантами и местным населением.

Достижение ожидаемых результатов углубленной социокультурной адаптации позволит мигрантам уверенно вырабатывать рациональные линии своего поведения в новой для них среде обитания, бесконфликтно пребывать / проживать на территории вселения и осуществлять трудовую деятельность.

Двухступенчатое регулирование процессов адаптации в формате описательно-концептуальной модели может, на наш взгляд, повысить качество государственной политики адаптации.

Описательно-концептуальная модель регулирующих воздействий на процессы адаптации мигрантов. Напомним, процессы адаптации мигрантов включают: бытовую, экономическую и социально-культурную адаптацию. В связи с этим регулирующие воздействия (политико-правовые, административ-

ные, экономические, социально-культурные и иные) должны быть направлены на оказание содействия иммигрантам в их бытовой, экономической и социально-культурной адаптации.

Среди возможных мер содействия *бытовой адаптации* важно выделить:

- меры содействия обеспечению мигрантов жильем;
- меры содействия обеспечению мигрантов продуктами питания, промышленными и иными товарами;
- оказание государственных услуг, способствующих ускорению бытовой адаптации мигрантов.

Содействие обеспечению мигрантов жильем. К числу таких мер можно отнести:

- создание маневренного жилого фонда для обеспечения мигрантов временным жильем;
- строительство сети доходных домов, гостиниц, хостелов, где бы мигранты за приемлемую плату могли бы пребывать / проживать на территориях вселения;
- для вынужденных мигрантов – выделение государственных субсидий на снятие мигрантами жилой площади у частных лиц, развертывание лагерей для временного пребывания;
- обременение работодателей обязательством предоставления жилья трудовым мигрантам и ряд других мер.

Содействие обеспечению мигрантов продуктами питания, промышленными и иными товарами. К числу таких мер можно отнести:

- адресную помощь особо нуждающимся мигрантам в обеспечении их необходимым продовольствием, водой;
- обеспечение водой и жизненно-важными продуктами питания вынужденных мигрантов, пребывающих во временных лагерях;
- выдачу талонов особо нуждающимся мигрантам на покупку продуктов питания, сезонной одежды, лекарств по более дешевым ценам;
- создание сети магазинов для обслуживания нуждающихся мигрантов и другие меры.

Оказание государственных, муниципальных и общественных услуг, способствующих ускорению бытовой адаптации мигрантов. К числу таких услуг можно отнести медицинские услуги, волонтерский патронаж мигрантов и прочее.

Среди мер содействия *экономической адаптации* можно выделить: содействие трудоустройству мигрантов, получению ими патентов на право осуществления трудовой деятельности; определение социально-правовых статусов мигрантов, осуществляющих трудовую деятельность, выдачу государственных субсидий нуждающимся мигрантам; кредитование иностранных граждан и другие меры.

К числу мер содействия *социокультурной адаптации* можно отнести:

в социальной сфере:

- оказание помощи мигрантам в устройстве их детей в дошкольные и средние образовательные учреждения;
- содействие в изучении языка, истории и правовых основ Российской Федерации;
- обеспечение доступа мигрантов и членов их семей к медицинскому обеспечению;
- обеспечение доступа мигрантов к спортивным и иным социальным ресурсам территорий вселения;
- обеспечение прав и достоинства мигрантов;
- предоставление социальных гарантий мигрантам и членам их семей;
- вовлечение в спортивную жизнь территории вселения и другие меры;

в культурной сфере:

- поддержание стремлений мигрантов приспособиться пребывать / проживать в культурном пространстве принимающего социума;
- овладение ими местным языком на уровне, позволяющим самостоятельно общаться с местным населением, не прибегая к помощи посторонних лиц;
- овладение первичными знаниями, навыками и умениями межнационального общения и этикой поведения, традициями местного населения и прочее;

– налаживание коммуникаций с представителями государственных органов, органов местного самоуправления по вопросам культурного взаимодействия.

Основными мерами государственного содействия в образовательной сфере могут стать обучение мигрантов:

– русскому языку по специальным программам с обязательной сдачей государственного экзамена;

– правовым основам Российской Федерации по специальным программам со сдачей государственных экзаменов;

– истории России по специальным программам со сдачей государственных экзаменов;

– традициям, обычаям, менталитету местного населения, проживающего на территории вселения; и другие образовательные меры;

– проведение праздников и встреч мигрантов и местного населения;

– поддержка национально-культурных автономий и многие другие меры.

Сказанное выше относится к общим мерам содействия адаптации мигрантов, однако для категории безвозвратных мигрантов адаптация имеет свои особенности.

Особенности государственного содействия адаптации безвозвратных мигрантов. Безвозвратные мигранты – это те, которые желают остаться на территории государства приема и стать его гражданами. Адаптация безвозвратных мигрантов в основном аналогична адаптации возвратных мигрантов, но при этом имеет некоторые особенности. На каждом этапе встраивания безвозвратных мигрантов в структуру политико-правовых, социально-экономических и культурных связей принимающего общества происходит одновременно адаптация и интеграция мигрантов, поэтому меры содействия адаптации безвозвратных мигрантов должны быть тесно увязаны с этапами интеграции – встраивания мигрантов в структуру политико-правовых, социально-экономических и культурных связей принимающего общества.

На первом этапе встраивания (ожидание мигрантами получения статуса временно проживающих) большинство мигрантов стремятся первоначально приспособиться к проживанию / пребыванию на территории вселения, отчего острое государственного регулирования адаптации на этом этапе должно быть направлено на содействие мигрантам в первоначальной адаптации (поверхностный уровень приспособления к условиям пребывания / проживания на территории вселения).

На втором этапе встраивания (проживание мигрантов в статусе временно проживающих), первоначально обустроенные в бытовом плане и трудоустроенные мигранты стремятся к углублению своей социокультурной адаптации, поэтому акцент государственного регулирования адаптации на этом этапе должен быть сделан на содействие углубленной социокультурной адаптации мигрантов.

На третьем этапе встраивания (проживание мигрантов в статусе постоянно проживающих) безвозвратные мигранты продолжают углублять свою социокультурную адаптацию, в этой связи внимание государственного регулирования адаптации продолжает акцентироваться на дальнейшем углублении социокультурной адаптации мигрантов.

На четвертом этапе (проживание мигрантов в статусе граждан страны приема) потенциал адаптации бывших мигрантов практически исчерпывается, считается, что к этому времени безвозвратные мигранты практически полностью должны адаптироваться, поэтому на данном этапе встраивания государству целесообразно отказаться от регулирования процессов адаптации, оставить решение этого вопроса на саморегуляцию и сосредоточиться на интеграции мигрантов и их потомков.

Отмеченные выше особенности во многом определяют специфику регулирования процессов социокультурной адаптации безвозвратных мигрантов, которую необходимо учитывать при формировании миграционной политики Российской Федерации.

Бытовая адаптация. Именно бытовая неустроенность мигрантов толкает их на преступления и переход в криминальную среду, а также в теневой сектор миграции. Не обустроенные в бытовом плане мигранты являются наиболее уязвимыми категориями людей для вовлечения в криминальные структуры, экстремистские и террористические организации. Все это подрывает стабильность на территориях муниципальных образований. Поэтому органам местного самоуправления крайне важно уметь регулировать процессы бытовой адаптации, чтобы снизить риски нарушения стабильности миграционных отношений на подведомственных территориях.

Типовая модель регулирования процессов бытовой адаптации мигрантов в целях обеспечения стабильности на территории муниципального образования. На наш взгляд, такая модель должна отражать обеспеченность мигрантов жильем, продуктами питания, водой, непродовольственными товарами и услугами, а также их трудоустройство, способствующее налаживанию быта мигрантов.

В модели предлагается использовать три категории мигрантов: трудовые, переселенцы, вынужденные мигранты. Допускается, что только эти категории представляют спектр всех мигрантов пребывающих / проживающих на территории муниципального образования.

Обеспеченность мигрантов жильем. Основными индикаторами обеспеченности могут служить следующие **показатели:**

A_{ij} – количество мигрантов i -й категории (трудо-вые – 1, переселенцы – 2, вынужденные – 3), прибывших на территорию j -го муниципального образования и не обеспеченных жильем, соответствующим по качеству и размерам минимальным нормам проживания в субъекте федерации;

B_{ij} – общее количество мигрантов i -й категории (трудо-вые – 1, переселенцы – 2, вынужденные – 3), прибывших на территорию j -го муниципального образования.

Расчитанные для конкретной территории вселения числовые значения этих показателей целесообразно свести к следующей формуле:

$$L_{ij} = A_{ij} / B_{ij} 100\%, \quad (3.1)$$

где L_{ij} – процент необеспеченности жильем мигрантов i -й категории на территории j -го муниципального образования (в процентах).

Расчетные значения данного показателя наглядно высветят в процентах картину необеспеченности / обеспеченности жильем каждой категории мигрантов, пребывающих / проживающих в муниципальном образовании.

Усредненный показатель необеспеченности мигрантов жильем L_j в j -м муниципальном образовании будет выглядеть следующим образом:

$$L_{jcp} = (A_{1j} + A_{2j} + A_{3j}) / (B_{1j} + B_{2j} + B_{3j}) 100\%. \quad (3.2)$$

Результаты вычислений по формуле (3.2) будут варьироваться в интервале от 0 до 100%, что наглядно отразит общую картину необеспеченности / обеспеченности мигрантов жильем на конкретной муниципальной территории вселения.

Обеспеченность мигрантов водой, продуктами питания, а также непродовольственными товарами и услугами. Показателями обеспеченности могут служить:

C_{ij} – количество мигрантов i -й категории (трудовые – 1, переселенцы – 2, вынужденные – 3), прибывших на территорию j -го муниципального образования, не обеспеченных в достаточном количестве (для пребывания / проживания) водой, продуктами питания, а также непродовольственными товарами и услугами на уровне потребительской корзины, установленной для территорий вселения.

Расчетные значения данных показателей, целесообразно свести к следующей формуле:

$$K_{ij} = C_{ij} / B_{ij} 100\%, \quad (3.3)$$

где K_{ij} – процент необеспеченности i -й категории мигрантов, прибывших на территорию j -го муниципального образования, водой, продуктами питания, а также непродовольственными товарами и услугами на уровне потребительской корзины.

Расчетные значения данного показателя наглядно высветят в процентах картину необеспеченности / обеспеченности каждой категории мигрантов водой, продуктами питания, а также непродовольственными товарами и услугами на уровне потребительской корзины, пребывающих / проживающих в муниципальном образовании.

Усредненный показатель необеспеченности мигрантов муниципального образования водой, продуктами питания, а также непродовольственными товарами и услугами на уровне потребительской корзины будет выглядеть следующим образом:

$$K_{jcp} = (C1j + C2j + C3j) / (B1j + B2j + B3j) 100\%. \quad (3.4)$$

Результаты вычислений по формуле (3.4) могут варьироваться в интервале от 0 до 100%, что наглядно отразит фактическое состояние необеспеченности / обеспеченности мигрантов j -го муниципального образования водой, продуктами питания, а также непродовольственными товарами и услугами на уровне потребительской корзины.

Трудоустройство мигрантов на территории муниципального образования. Напомним, принятые нами обозначения: $i = 1$ – трудовые мигранты; $i = 2$ – переселенцы, решившие стать гражданами страны приема; $i = 3$ – вынужденные мигранты.

$N1j$ – количество нетрудоустроенных *трудовых* мигрантов, прибывших на территорию j -го муниципального образования *визовым порядком* и осуществляющих законную трудовую деятельность, оплачивающих налоги;

$M1j$ – общее количество этой же категории мигрантов, прибывших на территорию j -го муниципального образования.

Расчитанные для конкретной территории вселения числовые значения этих показателей целесообразно свести к следующей формуле:

$$P1j = N1j / M1j \cdot 100\%, \quad (3.5)$$

где $P1j$ – процент нетрудоустроенности *трудо*вых мигрантов, прибывших на территорию j -го муниципального образования *визовым порядком*.

Результаты вычислений по данной формуле могут варьироваться в интервале от 0 до 100%, что в процентах будет отражать реальное состояние нетрудоустроенности / трудоустроенности *трудо*вых мигрантов, прибывших на территорию j -го муниципального образования *визовым порядком*;

$L1j$ – количество нетрудоустроенных *трудо*вых мигрантов, прибывших на территорию j -го муниципального образования *безвизовым порядком* и осуществляющих законную трудовую деятельность по патентам;

$K1j$ – общее количество этой же категории мигрантов, прибывших на территорию j -го муниципального образования.

Рассчитанные для конкретной территории вселения числовые значения этих показателей целесообразно свести к следующей формуле:

$$G1j = L1j / K1j \cdot 100\%, \quad (3.6)$$

где $G1j$ – процент нетрудоустроенности *трудо*вых мигрантов, прибывших на j -ю территорию муниципального образования *безвизовым порядком*.

Результаты вычислений по данной формуле могут также варьироваться в интервале от 0 до 100%, что будет в процентах отражать реальное состояние трудоустроенности / нетрудоустроенности *трудо*вых мигрантов, прибывших на территорию вселения *безвизовым порядком*;

$U2j$ – количество нетрудоустроенных переселенцев, прибывших на территорию j -го муниципального образования с целью получения гражданства страны приема и осуществляющих на территории вселения законную трудовую деятельность;

$Y2j$ – количество этой же категории мигрантов, прибывших на территорию j -го муниципального образования.

Рассчитанные для конкретной территории вселения числовые значения этих показателей целесообразно свести к следующей формуле:

$$D2j = U2j / Y2j \cdot 100\%, \quad (3.7)$$

где $D2j$ – процент нетрудоустроенности переселенцев на территории j -го муниципального образования.

При необходимости данные показатели можно детализировать – рассчитывать для переселенцев, прибывших на территорию вселения инициативным порядком, а также отдельно для переселенцев, прибывших на территорию вселения по Государственной программе «Соотечественники». В нашем случае упустим эту возможность.

$F3j$ – количество нетрудоустроенных *вынужденных* мигрантов, прибывших на территорию j -го муниципального образования;

$S3j$ – общее количество этой же категории мигрантов, прибывших на территорию j -го муниципального образования.

При необходимости данные показатели можно детализировать – рассчитывать отдельно для беженцев и вынужденных переселенцев. В нашем случае упустим эту возможность. Рассчитанные для конкретной территории вселения числовые значения этих показателей целесообразно свести к следующей формуле:

$$H3j = F3j / S3j \cdot 100\%, \quad (3.8)$$

где $H3j$ – процент нетрудоустроенных *вынужденных* мигрантов, прибывших на j -ю территорию муниципального образования.

Результаты вычислений по данной формуле могут также варьироваться в интервале от 0 до 100%, что будет наглядно отражать фактическое состояние трудоустроенности / нетрудоустроенности *вынужденных* мигрантов, прибывших на территорию вселения.

Усредненный показатель нетрудоустроенности / трудоустроенности мигрантов в муниципальном образовании будет выглядеть следующим образом:

$$M_{jcp} = (N1j + L1j + U2j + F3j) / (B1j + B2j + B3j) 100\%, \quad (3.9)$$

где M_{jcp} – усредненный показатель, характеризующий состояние нетрудоустроенности / трудоустроенности мигрантов на территории j -го муниципального образования (значения $M_{jcp} = 0 - 100\%$).

Общая оценка состояния бытовой адаптации мигрантов на территории муниципального образования. В целом оценить состояние бытовой адаптации мигрантов на территории j -го муниципального образования можно по следующей формуле:

$$W_j = L_{jcp} / 100 \cdot K_{jcp} / 100 \cdot M_{jcp} / 100, \quad (3.10)$$

где W_j – интегральный показатель состояния бытовой адаптации мигрантов на территории j -го муниципального образования.

Результаты вычислений по данной формуле могут варьироваться в интервале от 0 до 1, тем самым отражать фактическое состояние процесса бытовой адаптации мигрантов на территории конкретного муниципального образования на текущий момент времени.

Результаты вычислений могут стать исходным материалом для оценки уровня опасности нарушения стабильности миграционных отношений на территории муниципального образования. Оценку можно давать, используя разработанную авторами табл. 2.

Шкальные величины интегрального показателя W_j и процентные значения характеристик текущего состояния бытовой адаптации мигрантов являются авторскими предложениями. В процессе дальнейших научных исследований и дискуссий величины W_j и процентные значения характеристик текущего состояния бытовой адаптации мигрантов могут уточняться в сторону увеличения или уменьшения. Как первоначальный вариант, приведенная выше шкала, на наш взгляд, может быть использоваться при регулировании процессов адаптации мигрантов на территории муниципальных образований.

Таблица 2

**Типовая шкала оценки опасности нарушения стабильности
миграционных отношений на территории муниципального
образования в зависимости от бытовой необустроенности мигрантов
(авторский вариант)**

Значения интегрального показателя состояния бытовой адаптации W_{ij}	Авторская характеристика текущего состояния бытовой адаптации мигрантов в зависимости от значения W_{ij}	Авторская оценка уровня опасности нарушения стабильности миграционных отношений на территории муниципального образования
1	2	3
0.00– 0.25	Незначительный риск перехода мигрантов в сферу незаконной миграции (менее 2 %); незначительный риск проявлений преступности с участием мигрантов (менее 1% от общего числа преступлений); незначительный риск массовых беспорядков по причине обострения миграционных отношений; низкий уровень радикализации миграционных отношений; низкая активность экстремистской и террористической деятельности мигрантов в отношении местного населения и наоборот.	Безопасный уровень
0.26 – 0.50	Относительно низкие риски перехода мигрантов в сферу незаконной миграции (от 2 до 10% от общего числа мигрантов); невысокий риск совершения преступлений с участием мигрантов (более 1%, но менее 5%), низкие риски массовых беспорядков по причине обострения миграционных отношений; относительно низкий уровень радикализации миграционных отношений (не более 5% субъектов миграционных отношений испытывают друг к другу неприязненное отношение, при этом между ними не наблюдаются ненависть и вражда); низкая активность экстремистской и террористической деятельности мигрантов в отношении местного населения, и наоборот.	Низкий уровень опасности

Окончание табл. 2

1	2	3
0.51 – 0.85	Возможен групповой переход мигрантов в сферу незаконной миграции (от 11% до 20% от общего числа мигрантов); относительно высокий уровень преступности с участием мигрантов (от 5% до 10%); высокие риски массовых беспорядков по причине обострения миграционных отношений; относительно высокий уровень радикализации миграционных отношений (более 5% но менее 30% субъектов миграционных отношений испытывают друг к другу неприязненное отношение, наблюдаются факты ненависти и вражды в миграционных отношениях); активизируется экстремистская и террористическая деятельности мигрантов в отношении местного населения и наоборот.	Средний уровень опасности
0.86 – 1.0	Возможен массовый переход мигрантов в сферу незаконной миграции (более 20% от общего числа мигрантов); возможен высокий уровень преступности с участием мигрантов (более 10%); высокие риски массовых беспорядков по причине обострения миграционных отношений; высокий уровень радикализации миграционных отношений (более 30% субъектов миграционных отношений испытывают друг к другу неприязненное отношение, из них более половины испытывают ненависть и вражду); активизируется экстремистская и террористическая деятельности мигрантов в отношении местного населения и наоборот.	Высокий уровень опасности

На основе предложенной муниципальной модели представляется возможным регулировать процессы адаптации в целях снижения рисков нарушения стабильности в муниципальном образовании. Для этого органы местного самоуправления должны научиться вырабатывать такие меры адаптационного характера, которые будут снижать значение интегрального показателя состояния бытовой адаптации W_j .

На основе муниципальной модели можно составить представление о подобной региональной модели.

Региональная модель оценки состояния бытовой адаптации мигрантов на территории субъекта федерации.

Совокупность приведенных выше оценок, полученных от всех муниципальных образований субъекта федерации на конкретный момент времени, формирует информационный ресурс, характеризующий фактическое состояние бытовой адаптации мигрантов на территории субъекта федерации, а также высвечивает муниципальные образования, в которых наиболее высокий уровень опасности нарушения стабильности миграционных отношений по причине бытовой необустроенности мигрантов. Наличие таких оценок создает информационный ресурс, который предоставит возможность уполномоченным государственным органам субъекта федерации оперативно реагировать на возникающие проблемы бытовой адаптации в целях обеспечения стабильности в муниципальных образованиях. В целом, использование разработанной модели в процессе регулирования адаптации мигрантов позволит государственным органам и органам местного самоуправления предотвращать массовые беспорядки и снижать уровень преступности в миграционной среде.

Следующим видом адаптации является социально-культурная адаптация.

Типовая модель оценки текущего состояния социально-культурной адаптации мигрантов в муниципальном образовании. Согласно теоретическим положениям, разработанным в первой главе, основными измерениями социально-культурной адаптации на территории муниципального образования в России, по мнению авторов, может служить ряд следующих **показателей.**

Доступ к ресурсам и услугам принимающего общества. С научной точки зрения иммигранты представляют социально обособленную группу от принимающего общества, ограниченную в доступе ко многим ресурсам, правам, благам и услугам, которые доступны для граждан страны приема (экономика, медицина, образование, спорт и др.). В процессе адаптации у мигранта есть два возможных исхода: либо он выходит из своего

социально обособленного положения, либо остается в состоянии обособленности, неспособным адаптироваться к местным условиям и получить доступ к ресурсам. В этой связи основными индикаторами адаптации могут считаться:

- *доступность к социально-культурным ценностям страны приема*: медицине, образованию, возможность приобрести знания о языке и законодательстве страны приема, культурных ценностях и нормах поведения местного населения, рабочих местах и вакансиях и т.д.;

- *доступность к получению правового статуса*: возможность на законных основаниях и достаточно быстро получить легальный правовой статус, например, для России: разрешение на временное проживание, вид на жительство, гражданство страны приема, патент на осуществление трудовой деятельности, разрешение на право осуществления трудовой деятельности (для трудовых мигрантов, прибывших в страну в визовом порядке) и прочее;

- *доступность к инфраструктуре территории вселения*: возможность пользоваться социальной, жилищной, транспортной, культурной, экономической инфраструктурой поселения.

Законодательное либо фактическое ограничение доступа мигрантов к ресурсам и услугам страны приема часто ведет к формированию мигрантских анклавов или «гетто», коррупции (взятки государственным и муниципальным служащим со стороны мигрантов, различные посулы и прочее).

Для оценки степени доступа мигрантов к ресурсам территории вселения могут использоваться следующие показатели: процент мигрантов на территории вселения, столкнувшихся с фактами ограничения доступа к ресурсам: а) социально-культурным ценностям; б) получению правового статуса; в) инфраструктуре территории вселения. По значениям этих показателей, вычисленным для конкретного муниципального образования, можно составить достаточно полную и объективную картину о доступе мигрантов к ресурсам конкретного муниципального образования в конкретное время и на основе этого оценить риски перехода мигрантов к анклавному образу жизни.

Представленные выше модели в совокупности формируют модельный ряд возможных подходов по регулированию процессов адаптации мигрантов. Дальнейшее расширение модельного ряда связано с разработкой моделей регулирования интеграции мигрантов.

Матричная модель регулирования интеграции мигрантов. Напомним, интеграция это процесс встраивания безвозвратных мигрантов в принимающее общество. *Объектом интеграции* являются безвозвратные мигранты. На основе изложенных в первой главе теоретических положений об интеграции авторами разработана матричная модель регулирования процессов интеграции безвозвратных мигрантов, намеренных получить гражданство Российской Федерации общим порядком. Данная модель представлена в виде табл. 3 и пояснений к ней.

Пояснение к табл. 3. Данная таблица представляет собой матрицу, состоящую из 52-х матричных ячеек. Каждая ячейка матрицы является напоминанием разработчикам государственной политики интеграции о необходимости разработки конкретного комплекса регулятивных мер: **Kim**, или **Mijk**. Совокупность всех комплексов мер $\{Kim\}$ и $\{Mijk\}$, отмеченных в матрице, будет отражать содержание необходимых регулятивных мер в сфере интеграции мигрантов.

Обозначения, приведенные в табл. 3:

Kim – комплекс регулятивных мер, действующих на всех этапах процесса интеграции мигрантов,

где i – уровень комплекса регулятивной меры (федеральный – 1, региональный – 2, муниципальный – 3, общественный – 4);

m – порядковый номер каждой меры в конкретном комплексе «**Kim**» (1, 2, 3 ...);

Mijk – комплекс регулятивных мер, предназначенный для регулирования процесса интеграции мигрантов на конкретном этапе интеграционного процесса (1,2,3,4) и по конкретному направлению регулирующего воздействия (A, B, C),

где j – порядковый номер этапа интеграционного процесса (1,2,3,4);

k – направление регулирующего воздействия (А, В, С).

Этапы интеграционного процесса:

1-й этап: ожидание иностранными гражданами получения статуса РВП;

2-й этап: проживание иностранных граждан в статусе РВП;

3-й этап: проживание иностранных граждан в статусе ВНЖ;

4-й этап: проживание мигрантов и их потомков в статусе граждан Российской Федерации.

Базовые направления регулирующих воздействий:

А – содействие мигрантам в их устремлении преодолеть трудности интеграции и стать гражданами Российской Федерации;

В – содействие активизации взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения;

С – регулирование процесса интегрирования мигрантов в структуру политико-правовых, социально-экономических и культурных связей граждан России и местного населения территорий вселения.

Данная модель предназначена для формирования научно обоснованной государственной политики интеграции. Ее использование сводится к разработке комплексов мер **Kim**, **Mijk** (см. табл. 3), совокупность которых в процессе формирования государственной политики интеграции отразит ее содержание. Сформированная таким образом государственная политика интеграции будет охватываться регулированием все этапы и уровни процесса интеграции мигрантов, и в то же время она будет избавлена от многочисленных упущений и искажений, которые неизбежно возникнут при эмпирическом подходе формирования политики интеграции.

Таблица 3

Матричная модель регулирования процессов интеграции мигрантов

Этапы интеграционного процесса	Этапы интеграционного процесса											
	1-й этап			2-й этап			3-й этап			4-й этап		
	А	В	С	А	В	С	А	В	С	А	В	С
Направления / уровни регулирования	Интеграционные меры общего характера: К11, К12, ... (для всех этапов)											
	М111	М112	М113	М121	М122	М123	М131	М132	М133	М141	М142	М143
Федеральный уровень (1)	Интеграционные меры общего характера: К21, К22, ... (для всех этапов)											
	М211	М212	М213	М221	М222	М223	М231	М232	М233	М241	М242	М243
Региональный уровень (2)	Интеграционные меры общего характера: К31, К32, ... (для всех этапов)											
	М311	М312	М313	М321	М322	М323	М331	М332	М333	М341	М342	М343
Муниципальный уровень (3)	Интеграционные меры общего характера: К41, К42, ... (для всех этапов)											
	М411	М412	М413	М421	М422	М423	М431	М432	М433	М441	М442	М443
Общественный уровень (4)												

Приведем примеры работы с данной моделью.

Федеральный уровень государственного регулирования интеграции. На этом уровне уполномоченные государственные органы должны разработать комплекс регулятивных мер, характерных для всех этапов миграционного процесса $K1m$, а также 12 комплексов мер $M1jk$ для каждого этапа интеграционного процесса и каждого базового направления регулирующего воздействия.

На федеральном уровне комплекс регулятивных мер $K1m$, на наш взгляд, должен включать следующие меры:

$K11$ – институционализацию политики интеграции мигрантов; $K12$ – формирование нормативно-правовой базы регулирования интеграции мигрантов; $K13$ – концептуализацию федеральной государственной политики интеграции, с отражением ее в концепции государственной миграционной политики; $K14$ – выбор модели (моделей), по которой (которым) будет осуществляться интеграция мигрантов; $K15$ – установление категорий мигрантов, подлежащих государственному интегрированию; $K16$ – установление процедуры интеграции мигрантов; $K17$ – установление социально-правовых статусов для безвозвратных мигрантов (РВП, ВНЖ и возможно другие), разработка требований к этим статусам; $K18$ – утверждение федеральными органами ежегодных квот на получение РВП; $K19$ – организацию межведомственного взаимодействия по вопросам интеграции, координацию деятельности с региональными государственными органами, органами местного самоуправления, общественными организациями, религиозными объединениями, работодателями по вопросам интеграции безвозвратных мигрантов; $K20$ – рекрутирование мигрантов (соотечественников) в государственную программу содействия переселению соотечественников из-за рубежа (в перспективе могут разрабатываться и другие государственные программы содействия переселению в Российскую Федерацию); $K21$ – $K1m$ – другие интеграционные меры общего характера.

Комплексы регулятивных мер 1-го этапа интеграционного процесса на федеральном уровне – $M11k$ (ожидание мигран-

тами получения статуса РВП). Согласно сформированным в первой главе представлениям эти комплексы должны включать: комплексы мер для каждого из четырех этапов миграционного процесса: М11к – первого этапа; М12к – второго; М13к – третьего; М14к – четвертого этапа.

1-й этап интеграции на федеральном уровне (ожидание мигрантами получения статуса РВП) М11к. Для данного этапа интеграционного процесса следует разработать три *комплекса мер* по каждому базовому направлению регулирующего воздействия: **А** – комплекс мер М111, **В** – комплекс мер М112, **С** – комплекс мер М113.

В направлении «А» (содействие мигрантам в преодолении трудностей интеграции) **комплекс интеграционных мер М111** может включать следующие меры: предоставление государственных субсидий безвозвратным мигрантам, находящимся в режиме ожидания получения статуса РВП; оказание государственных миграционных услуг этой категории мигрантов; возможное предоставление адресной помощи мигрантам, оказавшимся в тяжелой жизненной ситуации; содействие мигрантам в подготовке получения РВП и другие меры, позволяющие мигрантам с меньшими издержками преодолеть трудности прохождения первого этапа интеграции. В этот же *комплекс мер* целесообразно включить и меры первичной адаптации мигрантов.

В направлении «В» (активизация процессов взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения) разрабатывается *комплекс регулятивных мер М112*. В него могут войти следующие меры: организация доступа мигрантов, ожидающих получения статуса РВП, к культурным ресурсам местного населения (библиотеки, музеи, кинотеатры и др.); ознакомление местного населения с культурой прибывших мигрантов и другие меры, способствующие взаимному проникновению культур мигрантов и местного населения.

В направлении «С» (государственное регулирование процесса интегрирования мигрантов) разрабатывается **комплекс интеграционных мер – М113**. В состав комплекса могут войти меры: фильтрации мигрантов (выявление и отсеивание мигран-

тов недостоинных получения РВП); взаимодействие с национально-культурными автономиями и общественными организациями по вопросам первичного встраивания безвозвратных мигрантов в систему политико-правовых, социально-экономических и культурных связей принимающих обществ; оказание государственной услуги – выдача разрешения на временное проживание в Российской Федерации; другие меры интеграционного характера.

2-й этап интеграции на федеральном уровне (проживание мигрантов в статусе РВП): М12к. Для этого этапа интеграционного процесса следует разработать три *комплекса мер* по каждому базовому направлению регулирующего воздействия: **А** – комплекс мер М121, **В** – комплекс мер М122, **С** – комплекс мер М123.

В направлении «А» (содействие мигрантам в преодолении трудностей интеграции) разрабатывается **комплекс мер М121**. Комплекс может включать: патронаж отдельных категорий мигрантов со стороны федеральных органов, государственную адресную помощь мигрантам, разработку и реализацию государственных программ содействия мигрантам в процессе их подготовки к получению статуса ВНЖ; организацию доступа мигрантов к медицинским, образовательным и иным социальным ресурсам страны; другие меры интеграционного характера. В этот же *комплекс мер* целесообразно включить меры содействия углубленной адаптации мигрантов к условиям проживания на территории вселения в статусе «временно проживающего».

В направлении «В» (активизация процессов взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения). **Комплекс мер М122** может предусматривать: разработку и реализацию государственных программ совместного обучения мигрантов (детей мигрантов) и лиц из числа местного населения (их детей) в дошкольных учреждениях, школах и вузах; разработку и реализацию федеральных мер, направленных на привитие уважительного отношения к России, ее народу, истории, культуре; организацию праздников культуры и другие меры по данному направлению; содействие постановке художест-

венных фильмов о судьбах мигрантов, на этапе проживания в статусе РВП и другие меры.

В направлении «С» (регулирование процесса интегрирования мигрантов) **комплекс мер М123** может включать следующие меры: противодействие анклавизации мигрантов, проживающих в статусе РВП, легализация незаконных мигрантов с предоставлением им статуса РВП, учет и надзор за мигрантами, проживающими в статусе РВП, мониторинг миграционных отношений, проявлений миграционного экстремизма в среде мигрантов, проживающих в статусе РВП, и совершаемых ими правонарушений с возможным лишением нарушителей статуса РВП и последующим принудительным их выдворением за пределы страны.

3-й этап интеграции на федеральном уровне (проживание безвозвратных мигрантов в статусе ВНЖ).

В направлении «А» (содействие мигрантам в преодолении трудностей интеграции) уполномоченные федеральные органы должны разработать **комплекс интеграционных мер М131**. В его состав могут войти следующие меры: разработка и реализация государственных программ содействия мигрантам в их подготовке к получению статуса гражданина Российской Федерации; расширение доступа мигрантов к медицинским, образовательным и иным социальным ресурсам страны; другие меры интеграционного характера. В этот же *комплекс мер* целесообразно включить и меры содействия углубленной адаптации мигрантов к условиям проживания в статусе ВНЖ.

В направлении «В» (активизация процессов взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения) следует разработать **комплекс мер М132**. Комплекс может включать: разработку и реализацию федеральных программ развития толерантности миграционных отношений, углубленного культурологического просвещения безвозвратных мигрантов и местного населения; содействие постановке художественных фильмов и видеосюжетов о мигрантах, проживающих в статусе ВНЖ, и их проблемах; освещение в рекламных роликах позитивных сторон миграции; разработку и реализацию государст-

венных программ совместного обучения мигрантов и их детей, проживающих в статусе ВНЖ и лиц из числа местного населения (их детей) в дошкольных учреждениях, школах и вузах; разработку и реализацию федеральных мер, направленных на привитие мигрантам и их детям, проживающим в статусе ВНЖ, уважительного отношения к России, ее народу, истории и культуре; организацию праздников культуры; содействие постановке художественных фильмов о судьбах мигрантов, на этапе их проживания в статусе РВП и другие меры.

В направлении «С» (регулирование процесса интегрирования мигрантов) разрабатывается **комплекс мер М133**, который может включать следующие меры: подготовку мигрантов, проживающих в статусе ВНЖ, к получению статуса гражданина Российской Федерации; противодействие анклавизации мигрантов, проживающих в статусе ВНЖ; легализация мигрантов с предоставлением им статуса ВНЖ; мониторинг проявлений миграционного экстремизма в среде мигрантов, проживающих в статусе ВНЖ, и совершаемых ими правонарушений с возможным лишением нарушителей статуса РВП и последующим принудительным их выдворением за пределы страны и другие меры.

4-й этап интеграции на федеральном уровне (проживание мигрантов в статусе граждан Российской Федерации).

В направлении «А» (содействие мигрантам в преодолении трудностей интеграции) уполномоченные федеральные органы должны разработать **комплекс интеграционных мер М141**. В его состав могут войти: организация мониторинга проявлений миграционного экстремизма в среде бывших иммигрантов и их потомков, включая третье поколение; организация профилактической работы с потомками мигрантов на предмет устранения влияния на них экстремистских и террористических организаций; организация содействия бывшим иммигрантам и их потомкам по вопросам встраивания другие меры.

В направлении «В» (активизация процессов взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения) следует разработать **комплекс мер М142**. В его состав могут вой-

ти следующие меры: содействие межнациональным бракам граждан России, смешанное расселение бывших мигрантов и коренного населения; создание политических, правовых экономических и социальных условий для предотвращения анклавной трудовой деятельности бывшими мигрантами и другие меры.

В направлении «С» (регулирование процесса интегрирования мигрантов) разрабатывается **комплекс мер М143**. Он может включать: содействие ассимиляции детей и внуков бывших мигрантов, ставших гражданами России; установление причин массового нежелания бывших иммигрантов и их потомков (граждан России), встраиваться в ряды граждан России и нейтрализацию этих причин; противодействие анклавному проживанию бывших мигрантов; деанклавизация действующих этнических анклавов мигрантов, а также их потомков; разработка федеральных программ интеграции мигрантов, ставших гражданами России, членов его семьи и потомков, включая третье поколение, в социально культурную среду местного населения; федеральный мониторинг политико-правовых, социально-экономических и культурных проблем интеграции бывших иммигрантов и их потомков (включая третье поколение), проживающих в статусе граждан Российской Федерации; служба в армии бывших мигрантов и их потомков, ограждение влияния экстремистских и террористических организаций на бывших мигрантов и их потомков, ставших гражданами России и другие меры.

Региональный уровень государственного регулирования интеграции.

Региональные меры интеграции мигрантов должны разрабатываться в формате федеральной политики интеграции и проводиться по тем же четырем этапам интеграционного процесса. На этом уровне уполномоченные государственные органы должны разработать комплекс регулятивных мер **К2m**, характерных для всех этапов миграционного процесса, а также 12 комплексов мер **М1jk** для каждого этапа интеграционного процесса и каждого направления регулятивного воздействия.

Комплекс регулятивных мер К2т, на наш взгляд, должен включать следующие меры: К21 – региональную институционализацию политики интеграции мигрантов; К22 – формирование региональной нормативно-правовой базы регулирования интеграции мигрантов; К23 – концептуализацию региональной государственной политики интеграции, с отражением ее в концепции миграционной политики субъекта федерации; К24 – совместно с уполномоченными федеральными государственными органами выбор модели, по которым будет осуществляться интеграция мигрантов; К25 – организацию взаимодействия с органами местного самоуправления по вопросам интеграции мигрантов в объектах федерации, координация деятельности с органами местного самоуправления, региональными общественными организациями, религиозными объединениями, работодателями по вопросам интеграции безвозвратных мигрантов; К26 – рекрутирование мигрантов (соотечественников) в региональную государственную программу содействия переселению соотечественников из-за рубежа (в перспективе могут разрабатываться и другие региональные государственные программы переселения); К27 – К2т – другие региональные интеграционные меры общего характера.

Комплексы регулятивных мер М2jk включают: комплексы мер первого этапа миграционного процесса – М21k; второго этапа – М22k; третьего – М23k; четвертого – М24k.

1-й этап интеграции на региональном уровне (проживание мигрантов в статусе РВП).

В направлении «А» (содействие мигрантам в преодолении трудностей интеграции) разрабатывается **комплекс мер М211**, который может включать: региональные государственные субсидии безвозвратным мигрантам, находящимся в режиме ожидания получения статуса РВП; оказание региональных государственных миграционных услуг этой категории мигрантов; возможную адресную помощь им; региональное содействие мигрантам в их подготовке получения РВП и другие меры, позволяющие мигрантам региона с меньшими издержками преодолеть трудности прохождения первого этапа интеграции. Акцент

в этом комплексе интеграционных мер целесообразно сделать на мерах содействия адаптации мигрантов на поверхностном уровне приспособления к новым условиям обстановки.

В направлении «В» (активизация процессов взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения). Уполномоченные государственные органы субъектов федерации должны разработать комплекс регулятивных мер М212. В его состав могут войти: организация доступа к культурным ресурсам региона (библиотеки, музеи, кинотеатры и др.); организация праздников культур в субъекте федерации (знакомства населения субъекта федерации с культурой мигрантов); государственное региональное содействие мигрантам в получении статуса РВП; ознакомление населения региона с культурой прибывших мигрантов и другие меры, способствующие взаимному проникновению культур мигрантов и местного населения в субъекте федерации.

В направлении «С» (государственное регулирование процесса интегрирования мигрантов) уполномоченные региональные государственные органы должны разработать комплекс мер М213, в состав которого могут войти следующие меры: противодействие компактному проживанию этнических мигрантов на подведомственных территориях субъекта федерации, выходцев из одного государства; выявление и отсеивание в субъекте федерации мигрантов, недостойных получения РВП; осуществление взаимодействия с региональными национально-культурными автономиями и общественными организациями по вопросам первичного встраивания безвозвратных мигрантов в систему политико-правовых, экономических и социально-культурных связей населения региона; другие меры.

2-й этап интеграции на региональном уровне (проживание мигрантов в статусе РВП).

В направлении «А» (содействие мигрантам в преодолении трудностей интеграции) разрабатывается комплекс мер М221, который может включать: патронаж отдельных мигрантов со стороны региональных государственных органов, региональную государственную адресную помощь мигрантам, разработку

и реализацию региональных государственных программ содействия мигрантам в процессе их подготовки к получению статуса ВНЖ; обеспечение доступа мигрантов, проживающих в статусе РВП, к медицинским, образовательным и иным социальным ресурсам региона; другие меры интеграционного характера. В этот же комплекс мер целесообразно включить региональные меры государственного содействия углубленной адаптации временно проживающих мигрантов к условиям вселения.

В направлении «В» (активизация процессов взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения) разрабатывается комплекс мер М222, который предусматривает: разработку и реализацию региональных государственных программ совместного обучения мигрантов (детей мигрантов) и лиц из числа местного населения (их детей) в дошкольных учреждениях, школах и вузах; разработку и реализацию региональных мер, направленных на привитие уважительного отношения к России, ее народу, истории, культуре; организацию в субъектах федерации праздников культуры; обсуждение на региональных радио- и телеканалах проблем мигрантов на этапе проживания их в статусе РВП и другие меры.

В направлении «С» (регулирование процесса интегрирования мигрантов) разрабатывается комплекс мер М223, включающий: противодействие анклавизации мигрантов, проживающих на территории субъекта федерации в статусе РВП; учет и надзор за мигрантами, проживающими в статусе РВП; мониторинг миграционных отношений, выявление проявлений миграционного экстремизма в среде мигрантов, проживающих в статусе РВП, и совершаемых ими правонарушений с возможным лишением нарушителей статуса РВП и последующим принудительным выдворением их за пределы страны; другие меры.

3-й этап интеграции на региональном уровне (проживание мигрантов в статусе ВНЖ).

В направлении «А» (содействие мигрантам в преодолении трудностей интеграции). Комплекс мер М231 может включать: патронаж региональными государственными органами отдельных мигрантов со стороны, региональную государственную ад-

ресную помощь мигрантам; разработку и реализацию региональных государственных программ содействия мигрантам в их подготовке к получению статуса граждан Российской Федерации; обеспечение доступа мигрантов, проживающих в статусе ВНЖ, к медицинским, образовательным и иным социальным ресурсам региона; другие меры интеграционного характера. В этот же комплекс мер целесообразно включить региональные меры государственного содействия углубленной адаптации мигрантов, имеющих вид на жительство.

В направлении «В» (активизация процессов взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения). **Комплекс мер М233** может включать: разработку и реализацию региональных государственных программ совместного обучения мигрантов в статусе ВНЖ (детей мигрантов) и лиц из числа местного населения (их детей) в дошкольных учреждениях, школах и региональных вузах; разработку и реализацию региональных мер, направленных на привитие уважительного отношения к России, ее народу, истории, культуре; организацию в субъектах федерации праздников культуры; обсуждение на региональных радио- и телеканалах проблем мигрантов на этапе их проживания в статусе РВП и другие меры.

В направлении «С» (регулирование процесса интегрирования мигрантов) **комплекс мер М233** может включать: противодействие анклавизации мигрантов, проживающих на территории субъекта федерации в статусе ВНЖ; учет и надзор за мигрантами, проживающими в статусе ВНЖ; мониторинг миграционных отношений, выявление проявлений миграционного экстремизма в среде мигрантов, проживающих в статусе ВНЖ, и совершаемых ими правонарушений с возможным лишением нарушителей статуса ВНЖ и последующим принудительным выдворением их за пределы страны.

4-й этап интеграции на региональном уровне (проживание мигрантов в граждан России).

В направлении «А» (содействие мигрантам в преодолении трудностей интеграции) **в комплекс мер М241** могут войти: патронаж региональными государственными органами отдель-

ных бывших мигрантов – российских граждан и их потомков, включая третье поколение; региональную государственную адресную помощь бывшим мигрантам – российским гражданам, попавшим в тяжелую жизненную ситуацию; разработку и реализацию региональных государственных программ содействия бывшим мигрантам – российским гражданам и их потомкам, включая третье поколение; встраивание их в структуру политико-правовых, социально-экономических и культурных связей российских граждан; другие меры интеграционного характера.

В направлении «В» (активизация процессов взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения) **комплекс мер М242** может включать: разработку и реализацию региональных государственных программ, направленных на привитие уважительного отношения к России, ее народу, истории, культуре; организацию в субъектах федерации праздников культуры; обсуждение на региональных радио- и телеканалах проблем бывших мигрантов, получивших российское гражданство, и их потомков, включая третье поколение; другие меры.

В направлении «С» (регулирование процесса интегрирования мигрантов). В **комплекс мер М243** могут войти следующие меры: противодействие анклавизации бывших мигрантов, получивших российское гражданство, и их потомков, включая третье поколение; мониторинг радикализации отношений между мигрантами и коренным населением; выявление проявлений миграционного экстремизма в среде бывших мигрантов, получивших российское гражданство, а также их потомков, включая третье поколение; другие меры.

Муниципальный уровень управления процессами интеграции мигрантов на территориях муниципальных образований.

На этом уровне уполномоченные лица органов местного самоуправления должны разработать комплексы управленческих мер, характерных для всех этапов миграционного процесса КЗм, а также 12 комплексов мер М3jk для каждого этапа инте-

грационного процесса и каждого базового направления регулирующего воздействия: А, В, С.

На муниципальном уровне комплекс регулятивных мер КЗт может включать: К31 – наделение конкретных муниципальных органов и должностных лиц ответственностью в сфере управления процессами интеграции на территориях, подведомственных муниципальному образованию; К12 – формирование нормативной базы управления процессами интеграции мигрантов; К32 – реализация установленной государством модели, по которой будет осуществляться интеграция мигрантов на территории муниципального образования; К33 – организация взаимодействия по вопросам интеграции, с региональными государственными органами, соседними органами местного самоуправления, общественными организациями, религиозными объединениями, работодателями по вопросам интеграции безвозвратных мигрантов; К31 – К3т – другие интеграционные меры общего характера.

Комплексы регулятивных мер МЗjk разрабатываются для четырех этапов интеграционного процесса: М31k – для первого этапа; М32k – для второго; М33k – третьего; М34k – для четвертого этапа.

1-й этап интеграции на региональном уровне (проживание мигрантов в статусе РВП) – М31k:

В направлении «А» (содействие мигрантам в преодолении трудностей интеграции) разрабатывается комплекс мер М311, который может включать: муниципальные субсидии безвозвратным мигрантам, находящимся в режиме ожидания получения статуса РВП; оказание муниципальных миграционных услуг этой категории мигрантов; возможную адресную помощь им; муниципальное содействие мигрантам в подготовке получения РВП и другие меры, позволяющие мигрантам муниципального образования с меньшими издержками преодолеть трудности прохождения первого этапа интеграции. В этом комплексе интеграционных мер основной акцент целесообразно сделать на мерах муниципального содействия первичной адаптации мигрантов.

В направлении «В» (активизация процессов взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения). Уполномоченные органы субъектов федерации должны разработать **комплекс регулятивных мер М212**. В его состав могут войти: организация доступа к культурным ресурсам муниципального образования (библиотеки, музеи, кинотеатры и др.); проведение муниципальных праздников культуры в субъекте федерации (знакомства населения субъекта федерации с культурой мигрантов); муниципальное содействие мигрантам в получении статуса РВП; другие меры, способствующие взаимному проникновению культур мигрантов и местного населения в муниципальном образовании.

В направлении «С» (государственное регулирование процесса интегрирования мигрантов) уполномоченные органы муниципального образования должны разработать **комплекс мер М313**, в состав которого могут войти следующие меры: нормативное регулирование процесса интеграции мигрантов; противодействие компактному проживанию этнических мигрантов на подведомственных муниципалитету территориях, а также выходцев из одного государства; выявление в муниципальном образовании мигрантов недостойных получения РВП, при необходимости ходатайство об их принудительном выдворении; осуществление взаимодействия с региональными и местными национально-культурными автономиями и общественными организациями по вопросам первичного встраивания безвозвратных мигрантов в систему политико-правовых, экономических и социально-культурных связей населения, проживающего на территории муниципального образования; другие меры.

2-й этап интеграции на муниципальном уровне (проживание мигрантов в статусе РВП).

В направлении «А» (содействие мигрантам в преодолении трудностей интеграции) разрабатывается **комплекс мер М321**, который может включать: патронаж отдельных мигрантов со стороны органов местного самоуправления, муниципальную адресную помощь мигрантам, попавшим в трудные жизненные обстоятельства; разработку и реализацию муниципальных про-

грамм содействия мигрантам в процессе их подготовки к получению статуса ВНЖ; обеспечение доступа мигрантов к медицинским, образовательным и иным социальным ресурсам субъекта федерации и другие меры интеграционного характера. В этот же комплекс мер целесообразно включить муниципальные меры содействия углубленной адаптации временно проживающих мигрантов к условиям территории вселения.

В направлении «В» (активизация процессов взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения) разрабатывается комплекс мер М322, который может включать: разработку и реализацию муниципальных программ совместного обучения безвозвратных мигрантов (их детей) и лиц из числа местного населения (их детей) в дошкольных учреждениях, школах; разработку и реализацию муниципальных мер, направленных на привитие мигрантам уважительного отношения к России, ее народу, истории, культуре; проведение муниципальных праздников культуры; обсуждение на местном радио и телеканалах проблем мигрантов на этапе проживания их в статусе РВП и другие меры.

В направлении «С» (регулирование процесса интегрирования мигрантов) разрабатывается комплекс мер М323, который может включать следующие меры: противодействие (политико-правовое, социально-экономическое, культурологическое) анклавизации мигрантов, проживающих на территории муниципального образования в статусе РВП; учет и надзор за мигрантами, проживающими в статусе РВП; мониторинг миграционных отношений на территории муниципального образования, выявление проявлений миграционного экстремизма в среде мигрантов, проживающих в статусе РВП, и совершаемых ими правонарушений с возможным лишением нарушителей статуса РВП и последующим принудительным выдворением за пределы страны.

3-й этап интеграции на муниципальном уровне (проживание мигрантов в статусе ВНЖ).

В направлении «А» (содействие мигрантам в преодолении трудностей интеграции) разрабатывается комплекс мер М331.

Он может включать: патронаж со стороны муниципальных органов отдельных мигрантов; муниципальную адресную помощь мигрантам; разработку и реализацию муниципальных программ содействия мигрантам в их подготовке к получению статуса граждан Российской Федерации; обеспечение доступа мигрантов, проживающих в статусе ВНЖ, к медицинским, образовательным и иным социальным ресурсам региона; другие меры интеграционного характера. В этот же *комплекс мер* целесообразно включить муниципальные меры содействия углубленной адаптации мигрантов, имеющих вид на жительство.

В направлении «В» (активизация процессов взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения) разрабатывается **комплекс мер М333**. Комплекс может включать следующие меры: разработка и реализация муниципальных программ совместного обучения мигрантов в статусе ВНЖ (детей мигрантов) и лиц из числа местного населения (их детей) в дошкольных учреждениях и школах; разработка и реализация муниципальных мер, направленных на привитие уважительного отношения к России, ее народу, истории, культуре; организация уполномоченными органами муниципальных образований праздников культуры; обсуждение в муниципальных СМИ проблем мигрантов на этапе проживания их в статусе ВНЖ и другие меры.

В направлении «С» (управление процессами интеграции на территориях муниципальных образований) разрабатывается **комплекс мер М433**, включающий: противодействие анклавизации мигрантов, проживающих на территории субъекта федерации в статусе ВНЖ; учет и надзор за мигрантами, проживающими в статусе ВНЖ; мониторинг миграционных отношений, выявление проявлений миграционного экстремизма в среде мигрантов, проживающих в статусе ВНЖ, и совершаемых ими правонарушений с последующим ходатайством перед государственными органами о лишении нарушителей статуса ВНЖ и принудительным выдворением их за пределы страны.

4-й этап интеграции на муниципальном уровне (проживание мигрантов в статусе граждан России). На этом уровне

органы местного самоуправления управляют процессами интеграции мигрантов. Управление осуществляется в форматах федеральной и региональной политики по следующим основным направлениям.

В направлении «А» (содействие мигрантам в преодолении трудностей интеграции) разрабатывается **комплекс мер М341**, который может включать: патронаж муниципальными органами российских граждан – бывших мигрантов и их потомков, включая третье поколение; оказание муниципальной адресной помощи безвозвратным мигрантам, попавшим в тяжелую жизненную ситуацию; разработку и реализацию муниципальных программ содействия российским гражданам – бывшим мигрантам и их потомкам, включая третье поколение, по встраиванию их в структуру политико-правовых, социально-экономических и культурных связей российских граждан; другие меры интеграционного характера.

В направлении «В» (активизация процессов взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения) разрабатывается **комплекс мер М342**, который может включать: разработку и реализацию муниципальных программ, направленных на привитие уважительного отношения к России, ее народу, истории, культуре; организацию муниципальных праздников культуры; обсуждение в муниципальных СМИ проблем бывших мигрантов, получивших российское гражданство и их потомков, включая третье поколение; другие меры.

В направлении «С» (регулирование процесса интегрирования мигрантов) разрабатывается **комплекс мер М343**, который может включать следующие меры: политико-правовое, социально-экономическое и культурологическое противодействие анклавизации бывших мигрантов, получивших российское гражданство, а также их потомков, включая третье поколение, на муниципальных территориях; мониторинг радикализации отношений между новыми гражданами России и коренным населением; установление фактов проявлений миграционного экстремизма и причин их возникновения, разработку мер по нейтрализации установленных причин; другие меры.

Общественный уровень содействия интеграции мигрантов на территориях муниципальных образований.

На этом уровне общественные организации, некоммерческие организации, работающие с мигрантами, и религиозные объединения могут разрабатывать комплексы мер содействия мигрантам на всех этапах интеграционного процесса **K4m**, а также 12 комплексов мер содействия **M4jk** для каждого этапа интеграционного процесса и базового направления регулирующего воздействия: А, В, С.

На общественном уровне комплекс мер содействия K4m, на наш взгляд, может включать следующие меры: **K41** – организация взаимодействия с органами местного самоуправления, государственными органами и религиозными объединениями по вопросам встраивания безвозвратных мигрантов в сообщество граждан Российской Федерации; **K42** – волонтерская помощь мигрантам на пути их интеграции; **K43** – общественное информационное сопровождение пути получения российского гражданства; **K44** – **K4m** – другие интеграционные меры общего характера.

Комплексы мер содействия **M4jk** разрабатываются для четырех этапов интеграционного процесса: **M41k** – первого этапа; **M42k** – второго; **M43k** – третьего; **M44k** – четвертого этапа.

1-й этап интеграции (проживание мигрантов в статусе РВП). На этом уровне общественные организации и религиозные объединения, работающие с мигрантами, оказывают им содействие в преодолении интеграционных трудностей, а также содействуют государственным органам и органам местного самоуправления в вопросах регулирования и управления процессами интеграции. Содействие следует проводить по следующим основным направлениям:

В направлении «А» (общественное содействие мигрантам в преодолении трудностей интеграции) общественные организации, принимающие участие в содействии интеграции мигрантов, должны разработать **комплекс мер M411**. Данный комплекс может включать: информационную поддержку мигран-

там по вопросам получения разрешения на временное проживание; кураторство над нуждающимися в этом мигрантами; организацию волонтерской помощи мигрантам; оказание им адресной помощи в преодолении интеграционных трудностей первого этапа интеграции; подготовку мигрантов к получению статуса РВП и другие меры. Акцент в этом *комплексе интеграционных мер* общественным организациям целесообразно сделать на содействии первичной адаптации мигрантов к проживанию в статусе РВП.

В направлении «В» (активизация процессов взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения) общественные организации, работающие с мигрантами, должны заблаговременно разработать **комплекс регулятивных мер М412**. В его состав могут войти: пропаганда толерантности миграционных отношений среди мигрантов и местного населения; организация посещений мигрантами библиотек, музеев, кинотеатров и других объектов культурного назначения; участие в проведении муниципальных праздников культуры (знакомства населения субъекта федерации с культурой мигрантов и мигрантов с культурой местного населения); другие общественные меры, способствующие взаимному проникновению культур мигрантов и местного населения.

В направлении «С» (содействие государственным органам и органам местного самоуправления в регулировании процессов интеграции безвозвратных мигрантов) общественные организации, работающие с мигрантами, должны разработать и реализовывать **комплекс интеграционных мер М413**, в состав которого могут войти меры: пропаганда пагубности анклавного образа жизни среди вновь прибывших безвозвратных мигрантов; участие в разработке и реализации нормативных правовых актов, государственного регулирования и муниципального управления процессами интеграции мигрантов; другие меры.

2-й этап интеграции на общественном уровне (проживание мигрантов в статусе РВП).

В направлении «А» (общественное содействие мигрантам в преодолении трудностей интеграции) общественные органи-

зации, принимающие участие в интеграции мигрантов, должны разработать **комплекс мер М421**, в состав которого могут войти следующие меры: информационная поддержка мигрантов по вопросам их подготовки и получения статуса «вид на жительство»; кураторство над нуждающимися мигрантами, проживающими в статусе РВП; оказание адресной помощи мигрантам в преодолении ими интеграционных трудностей второго этапа интеграции; подготовка мигрантов к получению статуса ВНЖ и другие меры. Акцент в этом *комплексе интеграционных мер* целесообразно сделать на содействии углубленной адаптации мигрантов к проживанию в статусе РВП.

В направлении «В» (активизация процессов взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения) общественные организации, работающие с мигрантами, должны заблаговременно разработать *комплекс регулятивных мер М422*. В состав этого комплекса могут войти: пропаганда толерантности миграционных отношений среди мигрантов и местного населения; организация посещений мигрантами библиотек, музеев, кинотеатров и др.; организация ознакомительных экскурсий по местам поселения; участие в проведении муниципальных праздников культуры (знакомства населения субъекта федерации с культурой мигрантов и мигрантов с культурой местного населения); другие общественные меры, способствующие взаимному проникновению культур мигрантов и местного населения на 2-м этапе интеграции.

В направлении «С» (содействие государственным органам и органам местного самоуправления в регулировании процессов интеграции безвозвратных мигрантов) общественные организации, работающие с мигрантами, должны разработать и реализовывать **комплекс интеграционных мер М423**. В его состав могут войти следующие меры: пропаганда пагубности анклавного образа жизни среди безвозвратных мигрантов, имеющих разрешение на временное проживание; участие в разработке и реализации нормативных правовых актов, государственного регулирования проживания мигрантов в статусе РВП; другие меры.

3-й этап интеграции на общественном уровне (проживание мигрантов в статусе ВНЖ).

В направлении «А» (общественное содействие мигрантам в преодолении трудностей интеграции) общественные организации, принимающие участие в интеграции мигрантов, должны разработать **комплекс мер М431**. В него могут войти меры: информационной поддержки мигрантов по вопросам получения гражданства Российской Федерации; кураторство над нуждающимися мигрантами, проживающими в статусе ВНЖ; оказание адресной помощи в преодолении интеграционных трудностей третьего этапа интеграции; содействие мигрантам в подготовке их к получению гражданства Российской Федерации; другие меры. На этом этапе интеграции общественным организациям целесообразно продолжать содействовать углубленной адаптации мигрантов.

В направлении «В» (активизация процессов взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения) общественные организации, работающие с мигрантами, разрабатывают **комплекс мер М432**. В его состав могут войти: пропаганда толерантности миграционных отношений среди мигрантов, проживающих в статусе ВНЖ; участие в проведении муниципальных праздников культуры (ознакомление населения муниципального образования с культурой мигрантов, а мигрантов – с культурой местного населения); другие меры, способствующие взаимному проникновению культур мигрантов и местного населения на третьем этапе интеграции.

В направлении «С» (содействие государственным органам и органам местного самоуправления в регулировании процессов интеграции безвозвратных мигрантов) общественные организации, работающие с мигрантами, разрабатывают и реализуют **комплекс интеграционных мер М433**, в состав которого могут войти следующие меры: пропаганда пагубности анклавного образа жизни среди безвозвратных мигрантов, имеющих статус ВНЖ; выявление мигрантов, недостойных этого статуса, ходатайство о необходимости принудительного их выдворения из страны; участие в разработке и реализации нормативных и пра-

вовых актов государственного регулирования процессов проживания мигрантов в статусе ВНЖ; другие меры.

4-й этап интеграции на общественном уровне (проживание мигрантов в статусе граждан России).

В направлении «А» (общественное содействие мигрантам в преодолении трудностей интеграции, проживающим в статусе граждан Российской Федерации) общественные организации, принимающие участие в интеграции мигрантов, должны разработать **комплекс мер М441**, который предусматривает: разъяснительную работу с российскими гражданами – бывшими мигрантами по вопросам: пагубности анклавного образа жизни; отказа от приверженности радикальным взглядам и идеям; отказа от участия в экстремистских и террористических организациях; другие меры. В этой работе особое внимание необходимо обратить на потомков бывших мигрантов, включая третье поколение. На этом этапе интеграции вопросы содействия адаптации мигрантов теряют свою актуальность, потому что бывшие мигранты, ставшие гражданами страны, практически приспособились к условиям территорий вселений.

В направлении «В» (активизация процессов взаимного проникновения культур мигрантов и местного населения) общественные организации, работающие с мигрантами, должны разрабатывать **комплекс мер М442**. В его состав могут войти: пропаганда толерантности миграционных отношений среди бывших мигрантов, их потомков и местного населения; участие в проведении муниципальных праздников культуры (ознакомление населения муниципального образования с культурой мигрантов, а мигрантов – с культурой местного населения); другие меры, способствующие взаимному проникновению культур мигрантов и местного населения на втором этапе интеграции.

В направлении «С» (содействие государственным органам и органам местного самоуправления в вопросах регулирования процессов интеграции безвозвратных мигрантов) общественные организации, работающие с мигрантами, разрабатывают **комплекс мер М443**. В состав комплекса могут войти следующие

меры: участие общественных организаций в работе органов местного самоуправления и государственных органов во время разработки нормативных и правовых актов, а также при принятии административных решений в сфере интеграции бывших мигрантов, ныне российских граждан и их потомков; общественные оценки степени интеграции бывших мигрантов и их потомков, включая третье поколение; другие меры.

В совокупности меры, разработанные при помощи описанной модели, будут представлять собой сформированную государственную политику интеграции безвозвратных мигрантов.

Предложенная выше матричная модель позволяет уполномоченным государственным органам составить заблаговременно достаточно полное представление об объеме работ, который предстоит им выполнить при формировании политики интеграции безвозвратных мигрантов, получающих гражданство Российской Федерации общим порядком. Согласно данной модели разработчикам политики требуется учесть все комплексы мер, обозначенные в матрице, привлечь к работе органы местного самоуправления и общественные организации. Процесс формирования политики носит творческий характер, ее разработчики не должны ограничиваться обозначенными выше мерами, а стремиться приумножать их в каждом отмеченном комплексе и углублять их содержание. Оттого, насколько будут продуманы и полно описаны меры в каждом обозначенном комплексе, во многом будет зависеть качество перспективной политики интеграции.

Использование данной модели в миграционной политике Российской Федерации, на наш взгляд, позволит отказаться от порочной практики хаотичного государственного и муниципального регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов, и перейти к теоретически обоснованному системному подходу решения этой сложной общественно значимой проблемы. Предложенный подход будет способствовать более эффективному использованию потенциала миграции в экономике страны и в то же время снизит риски негативного влияния ми-

грационных процессов на безопасность личности, общества и государства.

Для мигрантов, получающих гражданство по упрощенной схеме, требуется другая матричная модель интеграции. Подход к ее разработке аналогичен изложенному выше описанию, поэтому, полагаем, нет необходимости в повторении работы.

* * *

В настоящее время малоизученной, но крайне чувствительной проблемой регулирования адаптации и интеграции мигрантов является разработка регулятивных мер, которые снижали бы риски проявлений миграционного экстремизма. Авторами разработана и предлагается модель решения данной задачи в масштабе муниципального образования.

Модель регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов на территориях муниципальных образований в целях снижения рисков проявлений миграционного экстремизма.

Миграционный экстремизм проявляется во многом по причине радикализации миграционных отношений, что часто вызвано нерешённостью проблем адаптации и интеграции мигрантов. Так, слабое знание русского языка не позволяет мигрантам без посторонней помощи общаться с местным населением, что обостряет противоречия между субъектами коммуникаций и ведет к усилению радикальных взглядов по отношению друг к другу, а это нередко становится мотивом к активизации экстремисткой деятельности. То же самое происходит из-за нерешенности многих других проблем адаптации и интеграции мигрантов. Поэтому государственным органам и органам местного самоуправления крайне важно уметь давать общие оценки уровню опасности проявлений миграционного экстремизма на территориях муниципальных образований, выявлять очаги радикализма в миграционных отношениях, характер и остроту миграционных противоречий, увязывать все это с проблемами

адаптации и интеграции мигрантов. И только тогда выработать целенаправленные регулирующие (управляющие) воздействия на процессы адаптации и интеграции мигрантов в интересах снижения уровня радикализации миграционных отношений в выявленных очагах высоких рисков проявлений миграционного экстремизма. Изложенную выше последовательность действий назовем **«Модель регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов на территориях муниципальных образований в целях снижения рисков проявлений миграционного экстремизма»**.

Модель состоит из четырех блоков.

По мнению авторов, типовая модель предусматривает поэтапную работу экспертов, уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления:

первый этап: оценка опасности (угрозы) проявлений миграционного экстремизма и уровня радикализации миграционных отношений на территории муниципального образования на конкретное время с выявлением очагов напряженности (блоки 1 и 2);

второй этап: установление проблем адаптации и интеграции мигрантов, вызывающих радикализацию миграционных отношений в очагах напряженности (блок 3);

третий этап: разработка мер регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов в целях снижения уровня радикализации миграционных отношений в выявленных очагах напряженности и рисков проявлений миграционного экстремизма (блок 4).

Регулирование процессов адаптации и интеграции согласно данной модели существенно отличается от традиционного регулирования, осуществляемого, как правило, по всему спектру регулирующих мер. Предлагаемое регулирование (управление) процессов адаптации и интеграции мигрантов носит точечный характер, ориентировано на вскрытие и гашение конкретных очагов радикализма. Такой подход, по мнению авторов, повышает эффективность регулятивных мер (рис. 3).

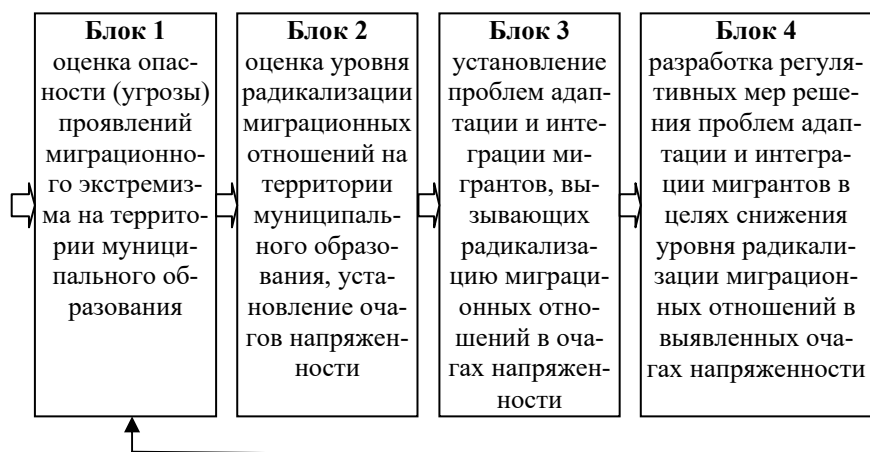


Рис. 3. Типовая модель регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов на территории муниципального образования в целях снижения уровня радикализации миграционных отношений и рисков проявлений миграционного экстремизма (авторский вариант)

Первый этап работы: оценка опасности (угрозы) проявлений миграционного экстремизма и уровня радикализации миграционных отношений на территории муниципального образования на конкретное время с выявлением очагов радикализации (блоки 1 и 2). Авторами разработан метод решения данной задачи. Его содержание выглядит следующим образом.

По нашему мнению, миграционные отношения во многом характеризуются взаимными *восприятиями* субъектов миграционного процесса. Восприятия могут иметь различную остроту и характер: *дружественные, добрососедские, безразличные, неприязненные, ненавистнические и враждебные*. Используем эту расстановку взаимных восприятий в качестве шкалы, по которой будем оценивать уровень радикализации миграционных отношений на различных этапах адаптации и интеграции мигрантов.

Алгоритм оценки опасности (угрозы) проявлений миграционного экстремизма и уровня радикализации миграционных отношений на территории муниципального образования на конкретное время с выявлением очагов радикализации (блоки 1 и 2). Первоначальным шагом решения этой задачи является заполнение табл. 4.

Таблица 4

Подготовка данных для оценки уровня радикализации миграционных отношений на территории муниципального образования (авторский вариант)

Качественные оценки миграционных отношений	Шкала миграционных отношений (восприятий парных субъектов)	Абсолютные величины показателей	Показатели миграционных отношений на территории вселения, %	Средние процентные значения показателей миграционных отношений, %	Соотношения толерантных и радикальных миграционных отношений на территории муниципального образования
Нерадикальные (толерантные) миграционные отношения	Дружественные	$ X_1 , z_1 $	X_1, z_1	$X_{\text{общ}} = \sum X_i,$ $Z_{\text{общ}} = \sum Z_i,$ где $i = 1, 2, 3.$	$P \rightarrow L \wedge K$
	Добрососедские	$ X_2 , z_2 $	X_2, z_2		
	Безразличные	$ X_3 , z_3 $	X_3, z_3		
Радикальные миграционные отношения	Неприятные	$ X_4 , z_4 $	X_4, z_4	$X_{\text{общ}} = \sum X_j,$ $Z_{\text{общ}} = \sum Z_j,$ где $j = 4, 5, 6.$	$P \rightarrow L \wedge K$
	Ненавистнические	$ X_5 , z_5 $	X_5, z_5		
	Враждебные	$ X_6 , z_6 $	X_6, z_6		

Параметры таблицы:

$|X_i|$ – абсолютная величина количества мигрантов, пребывающих / проживающих на территории муниципального образования, *толерантно* относящихся к местному населению (согласно шкале миграционных отношений),

где I – показатель толерантности миграционных отношений: $I = 1$ – дружественные отношения, 2 – добрососедские, 3 – безразличные отношения;

$|X_j|$ – абсолютная величина количества мигрантов, пребывающих / проживающих на территории муниципального образования, *радикально* относящихся к местному населению (согласно шкале миграционных отношений),

где J – показатель радикализации миграционных отношений: $J = 4$ – неприязненное отношение, 5 – ненавистническое отношение, 6 – враждебное отношение;

$|z_i|$ – абсолютная величина количества лиц из числа местного населения, проживающего в муниципальном образовании, *толерантно* относящихся к мигрантам (согласно шкале миграционных отношений);

$|z_j|$ – абсолютная величина количества лиц местного населения, проживающего в муниципальном образовании, *радикально* относящихся к мигрантам (согласно шкале миграционных отношений);

X_i – процентный состав мигрантов (от общего их числа), пребывающих / проживающих на территории муниципального образования, *толерантно* относящихся к местному населению (согласно шкале миграционных отношений);

X_j – процентный состав мигрантов (от общего их числа), пребывающих / проживающих на территории муниципального образования, *радикально* относящихся к местному населению (согласно шкале миграционных отношений);

z_i – процентный состав лиц из числа местного населения, проживающих на территории муниципального образования, *толерантно* относящихся к мигрантам (согласно шкале миграционных отношений);

z_j – процентный состав лиц, из числа местного населения, проживающих на территории муниципального образования, *радикально* относящихся к мигрантам (согласно шкале миграционных отношений);

$X_{i\text{общ}}$ – обобщенный показатель *толерантных* (нерадикальных) отношений мигрантов к местному населению;

$Z_{i\text{общ}}$ – обобщенный показатель *толерантных* (нерадикальных) отношений местного населения к мигрантам;

$X_{\text{jobщ}}$ – обобщенный показатель *радикальных* отношений мигрантов к местному населению;

$Z_{\text{jobщ}}$ – обобщенный показатель *радикальных* отношений местного населения к мигрантам;

L – часть населения территории муниципального образования (из числа мигрантов и местных), среди которых наблюдаются *толерантные* отношения друг к другу;

K – часть населения территории муниципального образования (из числа мигрантов и местных), среди которых наблюдаются *радикальные* отношения друг к другу;

P – соотношение между L^K

Подготовка данных для заполнения табл. 4:

1. Экспертами (экспертом) выбираются парные субъекты миграционных отношений, которые предстоит оценивать, например, «*мигранты – X и местное население – z*», пребывающие / проживающие на территории конкретного муниципального образования.

2. Экспертом (экспертами) изучается миграционная ситуация в муниципальном образовании: устанавливается количество иммигрантов, пребывающих / проживающих на территории муниципального образования – X_m , и местного населения – z_m . Если число мигрантов в муниципальном образовании и местного населения относительно небольшое, то в расчетах целесообразно использовать реальные величины X_m и z_m . Если же эти числа достаточно велики и представляют сложность в работе с ними, то целесообразно использовать построение социологической модели. Социологическая модель будет представлять собой выборку, состоящую из нескольких мигрантов, например, $X_m = 100$ человек и лиц из числа местного населения, например, $z_m = 1000$ чел. Главное, чтобы в социологической модели была соблюдена пропорция между числом иммигрантов и числом местного населения, которая должна соответствовать реальной пропорции, сложившейся в муниципальном образовании на момент исследования. Кроме того, стратификация мигрантов, а также местного населения в социологической модели (выбор-

ке) тоже должна соответствовать реальному состоянию дел в муниципальном образовании.

3. Следующий этап оценки – это работа с фактическими величинами или моделью (выборкой). Используя принятую шкалу радикализации миграционных отношений (столбец 2 табл. 4), проводится социологический опрос или анкетирование объектов исследования (мигранты и местное население на территории муниципального образования или принимающие участие в социологической выборке) или же методом наблюдений вычисляются значения показателей: $|X_i|$, $|X_j|$, $|z_i|$, $|z_j|$. Полученные результаты заносятся в соответствующие строки третьей колонки табл. 4.

4. Используя расчетные значения $|X_i|$, $|X_j|$, $|z_i|$, $|z_j|$, вычисляются процентные значения показатели: X_i , X_j , z_i , z_j .

$$X_i = 100 |X_i| / X_M, \quad (3.11)$$

$$X_j = 100 |X_j| / X_M, \quad (3.12)$$

$$z_i = 100 |z_i| / z_M, \quad (3.13)$$

$$z_j = 100 |z_j| / z_M. \quad (3.14)$$

Результаты оценок заносятся в соответствующие строки четвертого столбца табл. 4. Расчетные значения показателей X_i , X_j , z_i , z_j создадут наглядную картину о состоянии миграционных отношений в муниципальном образовании между выбранными для оценки субъектами (мигранты – местное население).

В верхней части четвертого столбца значения X_1 , X_2 , X_3 информируют экспертов о процентном составе мигрантов, дружелюбно, по-добрососедски или безразлично относящихся к местному населению на территории муниципального образования. Значения Z_1 , Z_2 , Z_3 укажут на то, что среди местного населения тоже имеются лица, воспринимающие мигрантов дружелюбно, по-добрососедски или безразлично.

В нижней части четвертого столбца значения X_4 , X_5 , X_6 проинформируют экспертов о процентном составе мигрантов неприязненно, с ненавистью, враждебно относящихся к местному населению. Значения Z_4 , Z_5 , Z_6 укажут на то, что среди

местного населения есть лица, воспринимающие мигрантов неприязненно, с ненавистью или враждебно.

Значения данных показателей позволят экспертам почувствовать характер и остроту миграционных отношений в муниципальном образовании, покажут очаги радикализации.

На основании показателей четвертого столбца вычисляются обобщенные процентные значения: *толерантных (нерадикальных)* отношений мигрантов к местному населению – $X_{i\text{общ}}$ и *толерантных* отношений местного населения к мигрантам – $Z_{i\text{общ}}$; *радикальных* отношений мигрантов к местному населению – $X_{j\text{общ}}$ и *радикальных* отношений местного населения к мигрантам – $Z_{j\text{общ}}$:

$$X_{i\text{общ}} = \Sigma X_i, \quad (3.15)$$

$$Z_{i\text{общ}} = \Sigma Z_i, \quad (3.16)$$

$$X_{j\text{общ}} = \Sigma X_j, \quad (3.17)$$

$$Z_{j\text{общ}} = \Sigma Z_j. \quad (3.18)$$

Результаты вычислений заносятся в пятый столбец табл. 4. Расчетные значения данных показателей позволят сформировать общую картину о состоянии миграционных отношений на территории муниципального образования, понять, какой процентный состав мигрантов толерантно относится к местному населению, а какой радикально настроен к нему, какой процентный состав местного населения толерантно относится к мигрантам, а какой процентный состав местного населения радикально относится к пришлым.

5. Шестую колонку табл. 4 необходимо заполнить по результатам следующих вычислений:

$$L = (\Sigma X_i + \Sigma Z_i) / (\Sigma X_i + \Sigma Z_i + \Sigma X_j + \Sigma Z_j), \quad (3.19)$$

$$K = (\Sigma X_j + \Sigma Z_j) / (\Sigma X_i + \Sigma Z_i + \Sigma X_j + \Sigma Z_j), \quad (3.20)$$

$$P = L \wedge K. \quad (3.21)$$

Показатель Р указывает на соотношение значений показателей L и K, т.е. между толерантно настроенными субъектами миграционных отношений (мигранты и местное население вместе) и радикально настроенным субъектам (мигранты и местное население вместе). Превышение значения L над значением K:

$$P = L - K > 0 \quad (3.22)$$

укажет эксперту на доминирование в муниципальном образовании толерантных миграционных отношений над радикальными. Разность между ними будет говорить о величине этого доминирования.

Обратное соотношение – превышение значения K над значением L:

$$P = K - L > 0 \quad (3.23)$$

укажет на доминирование радикальных миграционных отношений над толерантными. Разность между ними будет говорить о величине доминирования.

Выходные результаты табл. 4 используются в качестве исходных данных для заполнения табл. 5 и общей оценки состояния миграционных отношений на территории муниципального образования.

Результаты оценки необходимо уметь правильно интерпретировать. На отвлеченном примере продемонстрируем алгоритм рассуждений эксперта. Первоначально рассуждения строятся на основе табл. 5.

Предположим, что в ходе исследования экспертами получен был следующий результат: $P1 = 0.3$ ¹. Данный результат позволяет выстроить следующую цепь логических рассуждений: «Экспертами была оценена степень радикализации отношений

¹ Значение «0.3» выбрано автором произвольно для демонстрации работы с методикой.

между мигрантами и местным населением. Результаты оценки показали, что в настоящее время на территории муниципального образования сформировались разнообразные по характеру и остроте радикализации миграционные отношения. Полученный результат $P1 = 0.3$ указывает на *доминирование* в муниципальном образовании *толерантных* отношений над *радикальными* (см. табл. 5). Учитывая это обстоятельство можно говорить о низком уровне радикализации миграционных отношений в муниципальном образовании. В то же время этот низкий уровень не исключает возможных проявлений миграционного экстремизма в отношениях между мигрантами и местным населением, например, массовые беспорядки. В этой связи, полагаем, что на территории муниципального образования уровень радикализации миграционных отношений создает *опасность* (потенциальная возможность) проявлений миграционного экстремизма».

После общей оценки целесообразно перейти к детальным оценкам. Рассуждения должны строиться на основе анализа содержания табл. 4, начиная с правой колонки, переходя к левой. Оценки могут выглядеть следующим образом: «опасность проявлений миграционного экстремизма исходит в основном со стороны местного населения (см. табл. 4 (колонка 5: $X_{\text{общ}} < z_{\text{общ}}$)¹. Это вызвано тем, что местное население наиболее радикально настроено по отношению к мигрантам, чем мигранты к местному населению. Сопоставление значений показателей z_j колонки 4: $(z_4 > z_5 > z_6)$ ² позволяет утверждать, что в негативных восприятиях мигрантов со стороны местного населения доминируют z_4 – *неприятные отношения к мигрантам* (самый низкий уровень радикализма).

¹ Соотношение $X_{\text{общ}} < z_{\text{общ}}$ взято авторами произвольно, исключительно для демонстрации работы с методикой.

² Соотношение $(z_4 > z_5 > z_6)$ взято авторами произвольно только для демонстрации работы с методикой.

Таблица 5

**Оценка состояния миграционных отношений на территории
муниципального образования на конкретное время**
(авторский вариант)

Соотношение между радикальными и нерадикальными миграционными отношениями в муниципальном образовании	Уровень превышения	Оценка состояния миграционных отношений на территории вселения по состоянию на T_i
$P1 = L - K > 0$	$P1 = (0.1 \div 0.4)$	Доминирование толерантных (<i>нерадикальных</i>) миграционных отношений над <i>радикальными</i> на величину $P1$. Оценка: миграционные отношения на территории муниципального образования оцениваются на уровне <i>опасности возможных</i> массовых проявлений миграционного экстремизма.
$P = L - K = 0$	$P0 = 0$ при условии: $L = K = 0.5$	Переходное состояние между опасностью и угрозой проявлений массового экстремизма. $P0 = 0$. Оценка: миграционные отношения на территории муниципального образования оцениваются как <i>пороговый уровень</i> между опасностью и угрозой проявлений массового экстремизма.
$P2 = K - L > 0$	$P2 = (0.1 - 0.4)$	Доминирование <i>радикальных</i> миграционных отношений над толерантными (<i>нерадикальными</i>) на величину $P2$. Оценка: миграционные отношения на территории муниципального образования оцениваются как <i>угроза</i> массовых проявлений миграционного экстремизма.

Примечание: числовые интервалы показателей $P1$ и $P2$ выбраны на усмотрение авторов, соотносясь с авторским видением оценочных рубежей. В ходе дальнейших научных исследований и научных дискуссий, возможно, данные числовые интервалы будут уточняться.

Детальные оценки можно продолжить дальше, сопоставляя между собой значения показателей колонок № 5, 4, 3, доходя в анализе до абсолютных величин (колонка 3).

В совокупности работа с табл. 4 и 5 позволит составить общее представление о состоянии миграционных отношений на территории муниципального образования *в конкретной паре* субъектов миграционного процесса, например, как это было продемонстрировано на примере: «мигранты – местное население». Для получения же полной картины о миграционных отношениях на территории муниципального образования необходимо охватить исследованием другие пары миграционных отношений: «мигранты – мигранты»; «мигранты – органы местного самоуправления; другие субъекты. В результате на руках эксперта появится комплект документов № 1, состоящий из нескольких заполненных табл. 4 и 5, привязанных к конкретным миграционным отношениям и конкретному времени проведения оценки.

Комплект № 1 позволит эксперту составить достаточно полное представление об *очагах напряженности* миграционных отношений в муниципальном образовании: группы субъектов коммуникаций, где доминируют радикальные отношения над толерантными; острота радикальных отношений (безразличные, ненавистнические или враждебные) и другие интересующие его вопросы. Но, самое главное, для него станет ясно, какие субъекты отношений стали *очагами радикализма*, и откуда исходит опасность (или угроза) проявлений миграционного экстремизма и каков уровень этой опасности.

В последующие фиксированные времена подобным образом могут формироваться комплекты № 2, 3 и т.д. Несколько комплектов заполненных табл. 4 и 5 в различные времена формируют базу данных, по которой можно отследить динамику радикализации миграционных отношений в муниципальном образовании в течение определенного периода времени, что очень важно для принятия научно обоснованных решений в сфере адаптации и интеграции мигрантов.

По мнению авторов, рассмотренный выше алгоритм действий может быть представлен как **метод оценки опасности (угрозы) проявлений миграционного экстремизма и уровня радикализации миграционных отношений на территории муниципального образования с выявлением очагов радикализации миграционных отношений**. Разработанный метод устанавливает порядок работы эксперта (экспертов) и определяет спектр ожидаемых результатов оценки опасности (угрозы) проявлений миграционного экстремизма и уровня радикализации миграционных отношений на территории муниципального образования. Данный метод объединяет блоки 1 и 2, он должен занять центральное место в типовой модели регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов.

Завершение работы с методом означает переход к третьему этапу работы: *установление проблем адаптации и интеграции мигрантов, вызывающих радикализацию миграционных отношений*. Комплект № 1, заполненный информацией, позволил эксперту вскрыть очаги радикализации миграционных отношений и выявить в них субъекты, от которых исходит радикализм, оценить остроту радикализации отношений (неприязнь, ненависть или вражда). Дальнейшие шаги эксперта должны быть направлены на поиск причин, породивших радикализм в очагах напряженности. Часто эти причины вызваны проблемами адаптации и интеграции мигрантов, поэтому эксперту необходимо установить причинно-следственные связи между радикальными взглядами субъектов миграционных отношений в очагах напряженности с проблемами адаптации и интеграции мигрантов. Решение данной задачи основывается на логике мышления эксперта, его аналитических способностях. Здесь могут быть применены различные методы решения задачи: социологические опросы, анкетирование, экспертный опрос, наблюдение и анализ и др. Придерживаясь логики рассуждений, опытный эксперт сможет достаточно быстро установить эту связь и обнаружить именно те проблемы адаптации и интеграции, которые вызвали радикализацию миграционных отношений в установленных очагах напряженности.

Полученная информация передается экспертами государственным органам и органам местного самоуправления, после чего начинается *четвертый этап работы: разработка мер регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов в целях снижения радикализации миграционных отношений в выявленных очагах напряженности*. На этом этапе органы местного самоуправления совместно с уполномоченными государственными органами, используя оценочную информацию, полученную от экспертов, разрабатывают регулятивные меры, направленные на решение вскрытых проблем адаптации и интеграции мигрантов, после чего реализуют их в формате государственной миграционной политики (федеральная, региональная), а также в формате управленческого процесса органов местного самоуправления. В процессе регулирования необходимо осуществлять контроль результатов регулирующих воздействий по фактам снижения или повышения уровня радикализации миграционных отношений в очагах напряженности. Например, если в результате регулирующих воздействий на процессы адаптации или интеграции мигрантов зафиксировано снижение уровня радикализации миграционных отношений в очагах напряженности (уровень радикализации опустился с неприязненных отношений до безразличных), то можно говорить о конструктивном результате регулятивного воздействия. Если же случилось наоборот, то очевидно произошла ошибка в выборе регулятивного воздействия. Контроль целесообразно проводить назначенным экспертам по разработанному выше методу.

Таким образом, разработанные авторами: метод оценки радикализации миграционных отношений, представленный в табл. 4 и 5 совместно с пояснениями (блок 1 и 2); последовательность действий экспертов по выявлению в процессах адаптации и интеграции причин радикализации миграционных отношений (блок 3); деятельность уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления по регулированию процессов адаптации и интеграции в интересах снижения уровня радикализации миграционных отношений

(блок 4) в совокупности представляют собой авторскую модель регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов на территориях муниципальных образований в целях противодействия миграционному экстремизму. На основе этой модели можно: выявлять очаги радикализма в многочисленных миграционных отношениях; оценивать уровень радикализации миграционных отношений в очагах; устанавливать причины случившегося в низком качестве процессов адаптации и интеграции мигрантов; выработать регулирующие воздействия на процессы адаптации и интеграции мигрантов в интересах ликвидации очагов радикализма и снижения рисков проявлений миграционного экстремизма. Все это крайне важно для принятия взвешенных управленческих решений в сфере адаптации и интеграции мигрантов.

Подводя общий итог моделирования процессов регулирования адаптации и интеграции мигрантов, следует заметить, что разработанные в параграфе модели не могут рассматриваться в качестве окончательно завершённого научного продукта. Авторы отдают себе отчет в том, что данные модели в перспективе необходимо будет усовершенствовать, усложнять и даже может быть, видоизменять. Кроме того, необходимо будет расширять и сам модельный ряд. Но на современном этапе научного познания обозначенной проблемы разработанные авторами модели являются первоначальным научно обоснованным методическим ресурсом, который уже можно использовать в практической деятельности федеральных и региональных государственных органов, органов местного самоуправления в сфере регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов в интересах социально-экономического развития регионов страны и обеспечения безопасности личности, общества и государства от угроз, вызванных миграционными процессами.

3.2. Критерии и показатели адаптации и интеграции мигрантов

При разработке программ адаптации и интеграции мигрантов перед соответствующими органами власти и исследовательскими институтами встает проблема оценки эффективности данных программ, т.е. определения четких критериев и показателей процесса интеграции мигрантов в принимающее общество (рис. 4).

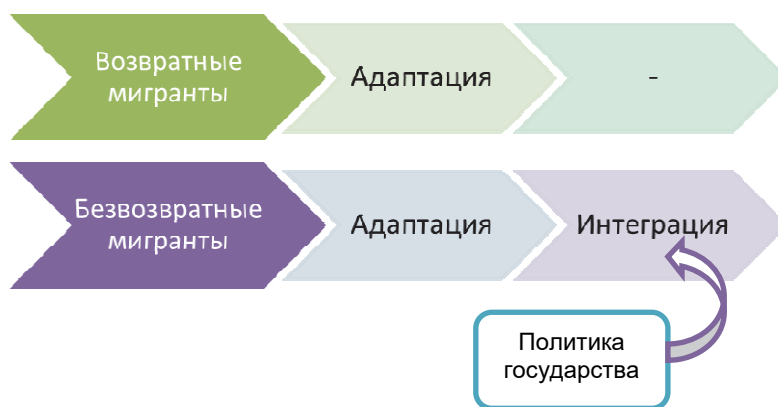


Рис. 4. Интеграционный процесс по категориям мигрантов

Источник: составлено авторами.

Напомним стадийную модель интеграционного процесса мигрантов в современных условиях:

- для возвратных мигрантов – стадия социальной адаптации к новым условиям;
- для безвозвратных мигрантов – сначала стадия адаптации в новом социуме, затем процесс интеграции в принимающее общество. При этом именно последний этап может осуществляться по разным интеграционным моделям, определяемым государством.

Для выработки критериев социальной и культурной интеграции мигрантов в новом социуме важно понять, как можно оценить проявление тех или иных адаптационных и интеграционных практик в процессе взаимодействия мигрантов и принимающего социума, особенно на муниципальном уровне, имеются ли разработанные муниципальные программы интеграции.

Определимся сначала, что является критериями, показателями и индикаторами чего-либо.

Показатель – в большинстве случаев обобщённая характеристика какого-либо объекта, процесса или его результата, понятия или их свойств, обычно выраженная в числовой форме. По показателю можно судить о состоянии, развитии, ходе и т.п. чего-л., величина, критерий, уровень, измеритель, характеризующий состояние какого-то одного аспекта функционирования системы. Часто под ним понимают шкалу измерения свойства объекта исследования, характера его поведения и пр.

Индикатор – доступная наблюдению и измерению характеристика изучаемого объекта, позволяющая судить о других его характеристиках, недоступных непосредственному исследованию.

Критерий – существенный, отличительный признак, на основании которого производится оценка, определение или классификация чего-либо. Другими словами, это правило, согласно которому оценивается выбранный показатель или индикатор.

По мнению М.А. Южанина¹, существует три основных измерения в адаптации и интеграции:

1) социально-психологическое измерение, которое характеризует степень проявления этнокультурной идентичности мигрантов, их психологический комфорт или дискомфорт, а также степень удовлетворенности жизнью в новой социокультурной среде;

2) этнокультурное – характеризует степень вовлеченности и связь адаптанта с новым этнокультурным обществом, в том

¹ Южанин М.А. О социокультурной адаптации в иноэтнической среде: концептуальные подходы к анализу // Социологические исследования. 2012. №5. С. 70-77.

числе его возможности решать возникающие проблемы социально-культурного характера;

3) социально-экономическое – совокупность таких факторов, как трудоустройство мигранта, степень удовлетворенности своей работой, уровень его профессиональных квалификаций и уровень материального благополучия адаптанта в новой среде.

Отметим, что социально-психологическое и социально-экономическое измерения представляют наибольший интерес с точки зрения применимости этой концепции для создания моделей интеграции на муниципальном уровне. Так, социально-психологическое измерение включает такие факторы интеграции мигранта, как его психологическое ощущение безопасности, удовлетворенность своим положением в инокультурной среде и степень свободной ориентации в ней, степень освоения принятых в принимающем социуме норм и стандартов поведения, ценностей и традиций. К социально-экономическому измерению относят наличие или отсутствие работы, уровень зарплаты и уровень удовлетворения материальных потребностей. Что касается этнокультурного измерения, то в него следует включить характер общения и взаимодействия с членами принимающего сообщества (равное или дискриминационное), степень вовлеченности мигранта в социокультурную жизнь нового социума и пр. Другими словами, успех социальной адаптации и интеграции мигранта в значительной степени обусловлен активным и эффективным взаимодействием со всеми акторами миграционного процесса, однако вопросы непосредственно социокультурной интеграции мигрантов недостаточно подробно изучены исследователями.

В этой связи представляет особый интерес концепция Т.Ф. Масловой, которая предлагает считать в качестве показателей социокультурной интеграции способность адаптантов к воспроизведению набора ценностей, определяющих культурную идентичность принимающего сообщества. Автор подразделяет эти ценности на три основные категории.

Культурно-коммуникативные ценности, т.е. те нормы и стандарты поведения, которые регулируют способы взаимодей-

ствия в данном конкретном обществе. Сюда входят язык общения как средство коммуникации между членами общества, характер взаимодействия и функционирования входящих в него групп (например, нормы взаимоотношений между мужчинами и женщинами, старшими и младшими поколениями, местным населением и приезжими), способность к расширению личностных и социальных контактов с представителями инокультурной, степень культурной самоидентификации с принимающим социумом.

Морально-психологические показатели характеризуют степень мотивации мигранта к интеграции, его готовность и желание к конструктивному взаимодействию и его видение своего будущего в связи с принимающим сообществом, способность к позитивному восприятию себя, своей прошлой и сегодняшней жизни, а также взаимное восприятие мигрантов и членов принимающего сообщества (позитивное/негативное).

Социально-экономические показатели характеризуют степень материального благополучия и возможности достойного существования в условиях новой среды, уровень достатка и вовлеченность в трудовую деятельность, включая структуру занятости мигрантов по разным секторам экономики (традиционные или инновационные), экономическую независимость и способность улучшить свое материальное положение, а также участие в принятии решений (политическое представительство).

По Масловой, уровень социокультурной интеграции определяется способностью мигранта к воспроизведению данных показателей (или *ценностей*). При этом *высокая* степень интеграции субъекта означает достойный уровень материального достатка, психологический комфорт адаптанта в новой среде, установление прочных связей с принимающим сообществом и равноправное положение мигранта в инокультурном социуме. *Средняя* степень характеризуется наличием устойчивых связей мигранта с обществом и способностью к успешному взаимодействию, благополучной адаптацией к местным условиям и удовлетворительным состоянием социального самочувствия при лишь частичной самоидентификации с новой средой и, сле-

довательно, незавершенным процессом социокультурной интеграции. Наконец, при *низкой* степени интеграции положение мигранта в обществе является неустойчивым, а его социальное самочувствие и приживаемость в новой среде – неудовлетворительными настолько, что субъект сохраняет мотивацию к новой смене места проживания.

Анализ подхода Т.Ф. Масловой позволяет выделить пять основных направлений процесса интеграции:

- 1) наличие круга общения, который включает семейные, дружеские и соседские отношения;
- 2) характер этнокультурной самоидентификации;
- 3) восприятие местных культурных практик – языка общения, ценностей, традиций, религии;
- 4) участие в политических процессах и в принятии решений (право голосовать на местных или федеральных выборах, политическая представительство и пр.);
- 5) уровень образования, профессиональных квалификаций и положение на рынке труда.

Свой набор критериев социальной интеграции предлагает Б.Г. Жогин¹:

- выравнивание социально-экономических показателей жизни мигрантов и принимающего общества;
- самоидентификация мигрантов как равноправных членов нового социума;
- бесконфликтный характер взаимодействия;
- способность к эффективному сотрудничеству и выстраиванию партнерских отношений;
- трансформационное взаимодействие между мигрантами и принимающим социумом на уровне межличностного и группового общения;
- взаимное позитивное восприятие;
- удовлетворенность социальным положением;
- абсолютная культурная ассимиляция (интеграция).

¹ Жогин Б.Г. Интеграция вынужденных мигрантов в местное сообщество: опыт практической и исследовательской деятельности. Ставрополь, 2012. С. 254.

Стоит, однако, заметить, что отождествление ассимиляции и интеграции в рамках данной концепции представляется некорректным. Ассимиляция подразумевает потерю иммигрирующим меньшинством своей самобытной культуры и идентичности и полное «растворение» в социуме. К тому же, удовлетворенность социальным положением сложно рассматривать в качестве критерия интеграции, поскольку статус мигрантов практически всегда ниже, чем статус представителей принимающего общества. В то же время применение такого критерия, как «бесконфликтное взаимодействие», очевидно, должно касаться лишь таких конфликтов, которые имеют межэтническую или межконфессиональную подоплеку.

Для успешного анализа феномена интеграции следует выделять не только показатели интеграции как таковые, но и разные сферы жизнедеятельности общества, в которых происходит этот процесс: культурная, политико-правовая (законодательная), сферы общения и взаимодействия. В этой связи Т.Н. Юдина выделяет так называемые классы-уровни интеграции: культурный, нормативный, коммуникативный, функциональный¹. Анализ в рамках данных классов-уровней показывает степень взаимопроникновения культур и заимствования общепринятых в каждой конкретной ситуации стилей поведения, применения норм и стандартов одной культуры в пространстве другой, формирование взаимозависимости субъектов в рамках совместной трудовой, социально-экономической и культурной деятельности. При выполнении этих условий на практике миграционный процесс отличается отсутствием конфликтов между мигрантами и принимающим обществом.

Итак, проанализировав труды отечественных специалистов, мы считаем целесообразным разбить процессы адаптации и интеграции на отдельные сегменты, в рамках которых мы выделим конкретные *критерии процесса интеграции* мигранта в принимающее общество:

¹ Юдина Т.Н. Социология миграции: к формулированию нового научного направления. М.: Дашков и Ко, 2011. С. 216.

1. Демографический сегмент:
 - количество мигрантов, прибывающих в составе одной семьи;
 - половозрастные характеристики мигрантов;
 - уровень образования и профессиональных квалификаций.
2. Первичная социализация мигранта:
 - намерения в отношении срока пребывания;
 - намерения в отношении получения образования;
 - наличие/отсутствие доступа к социальным услугам, которыми пользуются граждане принимающей страны (образовательные, медицинские, транспортные и др.);
 - степень усвоения стандартов поведения принимающего общества;
 - степень усвоения психологических установок принимающего общества;
 - степень усвоения ценностей и социальных норм принимающего общества;
 - следование общепринятым в данном социуме правилам поведения.
3. Экономическая адаптация и интеграция:
 - доступ к рынку труда;
 - доступ к рынку жилья;
 - характер главных источников средств существования (работа по найму, предпринимательство, государственные пособия);
 - степень финансовой обеспеченности по сравнению со средним уровнем жизни в принимающем обществе.
4. Политико-правовая адаптация и интеграция:
 - представление об органах государственной и муниципальной власти и их функциях;
 - включенность в политическую жизнь общества (участие в политических партиях, НПО и различных общественных инициативах);
 - условия получения гражданства и вида на жительство;

- характер взаимодействия с муниципальными органами власти;
- знание федеральных и региональных законов и правовых норм;
- уровень понимания государственной и региональной миграционной политики;
- уровень осведомленности о целевых программах, направленных на взаимодействие с мигрантами.

5. Социокультурная адаптация и интеграция:

- наличие или отсутствие социокультурного отчуждения между мигрантом и принимающим обществом;
- наличие или отсутствие языкового барьера в общении;
примечание: следует отличать уровень владения языком как критерий интеграции от простого умения говорить на языке другой страны, которое может быть и не связано с миграцией – говорить на иностранном языке можно и не будучи мигрантом;
- исторически сложившийся опыт выживания в инокультурной среде, в особенности городской;
- этнокультурные характеристики групповой самоорганизации, заложенные традициями общества происхождения мигранта;
- степень развития формальных и неформальных практик взаимодействия;
- религиозная идентичность;
- наличие или отсутствие конфликтов на межнациональной или межконфессиональной почве;
- степень понимания чужеродной культуры и способность к комфортному взаимодействию с ней;
- наличие или отсутствие стремления к освоению социально-культурного пространства городской среды;
- самовосприятие в качестве полноправного участника социальных отношений;
- роль СМИ и интернета в процессах адаптации и интеграции.

6. Психологическая адаптация и интеграция:

- способность к преодолению проблемных (в частности, конфликтных) ситуаций;
- эффективность психологических защитных механизмов индивидуума;
- уровень адаптивности субъекта в зависимости от собственных потребностей и целевых установок.

7. Медико-биологическая адаптация и интеграция:

- степень адаптации к новым климатическим условиям;
- степень адаптации к новым экологическим условиям;
- возникновение или отсутствие новых болезней из-за смены места жительства.

Данный набор критериев позволяет составить наиболее полную картину процессов интеграции мигрантов и включает в себя синтез основных теоретических разработок. При этом протекание процессов интеграции можно наблюдать непосредственно в ходе взаимодействия между различными субъектами миграционного процесса. Заметим, что ни один из представленных критериев нельзя считать доминирующим, поэтому при проведении диагностического исследования требуется применение проверяющих и взаимодополняющих методик.

Надо добавить, что данная совокупность критериев объединяет как *исторически заданные*, слабо подверженные изменениям *факторы* интеграции (опыт и сложившиеся традиции межкультурного взаимодействия между принимающим населением и мигрантами, устоявшиеся стереотипы и представления о мигрантах в общественном сознании), так и более *гибкие факторы*, как, например, адаптивные возможности мигрантов и интеграционный потенциал принимающего населения и сложившиеся практики взаимодействия между ними (эти факторы могут быть изменены при помощи соответствующих целевых программ и государственной политики).

Важно также отметить, что мы включаем в перечень критериев как *объективные*, так и *субъективные* показатели интеграции. Дело в том, что решение о миграции принимается, как правило, с целью повышения уровня жизни субъекта, ради чего

человек готов терпеть определенные неудобства, которые неизбежно возникнут при переезде на новое место. Однако в результате мигранты зачастую оказываются не готовы к тем трудностям, которые ждут их в новой среде, и испытывают сильнейший стресс и чувство неудовлетворенности собственным положением. Кроме того, даже если объективно благосостояние мигрантов улучшается, мигранты склонны сравнивать свое материальное благополучие не с тем, что они имели в родной стране, а с материальным благополучием их непосредственного окружения, т.е. коренным населением, которое заведомо обладает более высоким социальным статусом. Таким образом, объективное улучшение их уровня жизни не совпадает с их субъективным самоощущением, провоцируя рост недовольства и социального напряжения. Это заставляет нас сделать вывод, что любая государственная политика в отношении миграции должна иметь своей целью не только объективное улучшение положения мигрантов в обществе, но и управление их субъективными ожиданиями и самочувствием.

Несмотря на то, что показатель оттока мигрантов с новых мест жительства многие оценивают как главный критерий удачной или неудачной интеграции мигрантов, мы не включили его в наш список. Это объясняется тем, что принятие решения о переезде зависит от слишком большого количества внешних обстоятельств, которые, на наш взгляд, весьма слабо связаны непосредственно с процессами интеграции. Так, если говорить о безвозвратных мигрантах, то решение вновь сменить место жительства может быть связано со стремлением реализовать свой карьерный потенциал, который был повышен именно благодаря успешной интеграции в новую среду.

Перечисленные критерии могут иметь разное значение в зависимости от характера миграции: одни категории мигрантов нуждаются лишь в первичной адаптации, в то время как другие испытывают потребности в полноценной интеграции. Следовательно, государственная политика в этой сфере должна быть дифференцирована по отношению к разным категориям мигрантов: репатриантам-соотечественникам, безвозвратным ми-

грантам и трудовым мигрантам. Свою классификацию мигрантов в зависимости от их потребности в адаптации и интеграции предлагает В.И. Мукомель (табл. 6).

Таблица 6

Потребности разных групп мигрантов в адаптации/интеграции

Категории мигрантов	Виды адаптации/интеграции			
	Языковая	Культурная	Социальная	Экономическая
Соотечественники	-/++	+	+	+
Иммигранты	+ / ++	++	++	++
Гастарбайтеры	+	+	+	+

Примечание: ++ – интеграция; + – адаптация; – нет необходимости.

Источник: Мукомель В.И. Интеграция мигрантов: вызовы, политика, социальные практики // Мир России. 2011. № 1. С. 34-50.

Очевидно, что менее всего нуждаются в интеграции репатрианты-соотечественники, которые уже знают культуру принимающего общества и отлично говорят на его языке. Однако даже они могут столкнуться с проблемами социальной, экономической и культурной адаптации при возвращении на родину. Самые большие трудности ощущают мигранты, приезжающие в новую страну на постоянное место жительства, поскольку им необходима интеграция во всех сферах. Наконец, трудовые мигранты, которые ориентированы на временное пребывание с целью заработка, нуждаются как минимум в элементарном знании языка, традиций и норм поведения в новом социуме. Стоит, однако, учитывать тот факт, что многие из них в процессе адаптации меняют свои планы и уже переходят в категорию переселенцев.

При этом ошибочно считать, что знание традиций и культуры другой страны требуется только от мигрантов. Для обеспечения успешной интеграции принимающее население также должно быть знакомо с традициями и особенностями поведения и социальных практик приезжающих мигрантов.

Обобщив данные регионов о деятельности органов власти и органов местного самоуправления в сфере адаптации и интеграции мигрантов (см. раздел 2.2), авторы разработали свою систему критериев и показателей для регионального мониторинга и принятия управленческих решений в вопросах регулирования адаптации и интеграции мигрантов:

Критерии адаптации:

✓ Наличие способов предоставления для иностранных граждан полезной информации о решении их бытовых проблем, обустройстве на новом месте, финансовой помощи. Информация размещается на официальных сайтах префектур, управ районов, поселений, в электронных городских, окружных и районных СМИ, а также на информационных стендах.

✓ Количество выданных патентов и отказов по ним (мониторинг причин отказов).

✓ Наличие информации о количестве обучившихся на курсах по русскому языку. Добровольное изучение русского языка осуществляется в том числе на частных курсах, в воскресных школах, действующих при общинах и диаспорах.

✓ Количество детей, посещающих дошкольные и школьные образовательные учреждения, из них: дети – граждане Российской Федерации, дети – иностранные граждане.

✓ Количество заседаний межведомственных комиссий по межнациональным отношениям в сфере миграции.

✓ Наличие в регионе центров адаптации иностранных граждан.

✓ Количество юридически зарегистрированных общественных организаций в субъекте Российской Федерации, занимающихся вопросами в сфере миграции.

✓ Информация о профессиях, квалификации, опыте и степени владения русским языком прибывающих иностранных граждан в регион.

✓ Успешная легализация в стране (вовремя встал на миграционный учет, получил разрешительные документы и т.д.).

✓ Количество иностранных граждан, оформивших патент.

- ✓ Заключен с работодателем трудовой договор.
- ✓ Работодатель направляет отчисления в социальные фонды за иностранного гражданина.
- ✓ Снижение количества конфликтов на межнациональной почве между мигрантами и местным населением.
- ✓ Создаются и распространяются бесплатные электронные приложения, направленные на получение иностранными гражданами информации о различных аспектах пребывания и проживания в принимающем государстве, об условиях доступа к трудовому рынку, перспективах обучения, ответственности за нарушение миграционного законодательства.

Критерии интеграции:

- ✓ Заключен с работодателем трудовой договор.
- ✓ Количество заявок, поданных на РВП, ВНЖ, на гражданство (выражает намерение иностранного гражданина интегрироваться).
- ✓ Процент превышения квот, выделенных для РВП.
- ✓ Процент отказов мигрантам в разрешении на РВП, ВНЖ.
- ✓ Уровень знания русского языка – свободное владение.
- ✓ Воссоединение с семьей.
- ✓ Возможность доступа к медицинским услугам, особенно для соискателей убежища и недокументированных мигрантов.
- ✓ Количество мигрантов, получивших статус долгосрочного проживания (особенно высококвалифицированные специалисты).
- ✓ Количество мигрантов, включенных в образовательные программы и в процесс профессиональной подготовки.
- ✓ Количество принятых на уровне субъектов законодательных и нормативно-правовых актов по вопросам адаптации и интеграции.
- ✓ Владение мигрантами знаний о правовой системе и условиях жизни в России.
- ✓ Количество мигрантов, успешно прошедших интеграционные курсы и получивших сертификаты, выдаваемые специальными уполномоченными органами субъектов РФ.

- ✓ Количество разработанных в регионах проектов и программ по адаптации и интеграции иностранных граждан.
- ✓ Грантовая поддержка НКО на уровне субъектов для реализации социально-культурных проектов и программ.
- ✓ Обеспечение максимально свободного доступа иностранных граждан к трудовому рынку (информационные сайты о наличии вакансий).
- ✓ Открытие агентств занятости по работе с иностранными гражданами.
- ✓ Открытие агентств недвижимости по обеспечению иностранных граждан жильем в аренду.
- ✓ Количество волонтерских организаций, оказывающих содействие мигрантов по адаптации и интеграции.

Итак, на основе синтеза ведущих теоретических разработок и используемых муниципальных практик в области социально-экономической, бытовой и культурной адаптации и интеграции мигрантов мы выделили максимально подробный набор критериев для оценки данных процессов. Протекание этих процессов будет оцениваться через конкретные социальные и культурные практики взаимодействия между различными акторами интеграции: самими мигрантами, принимающим сообществами, органами власти, бизнесом и НКО. Данная методика позволит не только определить степень адаптации и интеграции различных категорий мигрантов, но и дать практические рекомендации в отношении усовершенствования тех или иных интеграционных программ и инициатив.

3.3. Рекомендации и предложения по формированию многоуровневой системы адаптации и интеграции мигрантов в современной России

Термин «многоуровневое управление» был предложен исследователями Г. Марксом и Л. Хугом в начале 1990-х гг. XX в. По их мнению, многоуровневое управление – это система регулярных переговоров между правительствами на различных

уровнях власти¹. Таким образом, в учете российской специфики многоуровневое управление миграционными процессами должно включать в себя федеральный, региональный и муниципальный уровни. Однако, по нашему мнению, этого недостаточно, и помимо основных уровней власти многоуровневая система должна включать общественный и персональный уровни управления. Общественный уровень управления предполагает, что власть реализуется не только в пределах государственных границ, но и в различных измерениях (социальное, экономическое, культурное, политическое) со стороны негосударственных акторов. Особое внимание при этом уделяется взаимодействию разноуровневых акторов между собой, так как мобилизация всех задействованных участников (предпринимателей, чиновников, представителей диаспоры, правозащитных организаций и т.д.) может повысить качество политического управления миграционными потоками в любом государстве. К персональному уровню можно отнести деятельность каждого человека, в том числе и мигранта². Тем не менее традиционно к этому уровню относится деятельность представителей властных структур, отдельных акторов.

Изменение общей ситуации в области адаптации и интеграции иностранных трудовых мигрантов в РФ и в отдельных регионах в частности возможно благодаря комплексному подходу к решению этой проблемы и параллельно с деятельностью в направлении снижения уровня нелегальной миграции.

Учитывая то, что социокультурная интеграция представляет собой форму кросс-культурного взаимодействия, при котором мигранты, сохраняя свою культуру, одновременно проявляют терпимость к культурным ценностям других народов и частично усваивают их, целью адаптации их является формирование условий, при которых потребности конкретного индиви-

¹ Hooghe L., Marks G. Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance // *American Political Science Review*. 2003. Vol. 97, №. 2. P. 233-243.

² Рамонова М.А. Стратегии многоуровневого управления международно-политической системой : дис. ... канд. полит. наук. М., 2012.

да этой категории будут согласовываться с потребностями социальной среды, в которой он находится.

Для более адекватного отражения ситуации обязательно следует учитывать объективные и субъективные факторы, влияющие на динамику адаптации и интеграции иностранных трудовых мигрантов в новую для них среду.

22 февраля 2019 г. был утвержден План мероприятий по реализации в 2019–2021 гг. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. 30 мая 2020 года внесены изменения в план. В п. 29 плана предусмотрены проведение анализа и выработка предложений по созданию комплексной многоуровневой системы адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации (далее – Система).

В первую очередь, Система адаптации и интеграции мигрантов подразумевает систему управления данными процессами, разработку критериев и показателей адаптации и интеграции мигрантов, использование эффективных механизмов, показатели оценки адаптации и интеграции, разработку мероприятий по проведению данной работы и, конечно, развитие необходимой инфраструктуры для реализации данного пункта плана.

При разработке Системы необходимо учитывать все составляющие миграционного процесса. Миграционный процесс начинается на родине мигранта, когда он принимает решение о переезде в другую страну, соответственно самые первые адаптационные мероприятия должны быть направлены на доиммиграционную подготовку переселенца. Заканчивается миграционный процесс в принимающей стране, где необходимо продолжать адаптационные мероприятия, которые будут осуществляться органами государственной власти и местного самоуправления на территории вселения мигранта. Именно этому этапу стоит уделить наиболее внимание, так как этап адаптации включает в себя первичную социализацию, бытовую и экономическую адаптацию, и далее, при успешном освоении этих этапов адаптация мигранта продолжается уже в более комфортных условиях.

Вопрос о разработке механизмов доиммиграционной подготовки мигрантов активно обсуждается на протяжении нескольких лет. В пример ставятся практики некоторых стран, проводящих политику экспорта миграционных трудовых ресурсов страны. Это, например, Филиппины, которые ведут активную доиммиграционную подготовку своих граждан перед их выездом на работу в другие страны. Опыт работы по экспорту рабочей силы за рубеж позволяет говорить о том, что филиппинское правительство проводит надлежащую политику и формирует соответствующие структуры, позволяющие регулировать миграцию. Трудящиеся мигранты, естественно, предпочитают мигрировать через установленные законом каналы, предоставляющие им более полную защиту.

Важнейшими приоритетами эмиграционной политики Филиппин являются:

- предвыездная подготовка трудового мигранта, включающая два основных компонента: профессиональную подготовку и ориентировочные семинары, цель которых – подготовка трудового мигранта к работе в конкретном государстве;

- обеспечение правовой защиты своих граждан, направленных на работу в другие государства, что достигается на основе ответственности как работодателя, у которого работает филиппинский трудовой мигрант, так и частного агентства занятости, через которое он был трудоустроен к конкретному работодателю;

- активное использование частно-государственного партнерства в работе по подготовке и направлению филиппинской рабочей силы за рубеж;

- четкое взаимодействие государственных и негосударственных структур и разделение функций между ними¹.

Северная Корея также реализует экспортную миграционную политику, четко регулирует выезд своих граждан, предварительно проводит их подготовку, так как экспорт

¹ Власова Н.И. Филиппинская идиллия // Российская миграция. Информационно-аналитический журнал. Август-сентябрь 2009. № 5-6 (36037). С. 39.

трудовых ресурсов является одной из статей государственного дохода страны. Северокорейские власти стремятся как можно плотнее контролировать своих граждан за рубежом, поэтому обычно расселяют их компактно, в общежитиях или, если они работают в сельской местности, в пресловутых лагерях. Значительная часть северокорейских рабочих в России с конца 1990-х гг. оказалась «отпущенной на оброк». Им разрешено не только свободно перемещаться по российской территории, но и самим искать себе работу. Рабочие отдают государству некоторую фиксированную сумму, а все заработанное сверх оставляют себе. Размер этой суммы зависит от ряда факторов, включая квалификацию рабочего, условия местности. Сейчас составляют от 500 до 900 долларов в месяц. Некоторая часть этих денег оказывается в карманах северокорейских менеджеров и спецслужбистов, но в основном они поступают в северокорейский государственный бюджет. Именно эти поступления в сумме составляют несколько сотен миллионов долларов в год. После возвращения из-за границы рабочие проходят интенсивный курс идеологической переподготовки, который должен нейтрализовать то вредное знание об окружающем мире, которое неизбежно проникает в их головы. Потом на протяжении примерно года им полагается потрудиться по прежнему месту работы – и после этого они опять могут быть отобраны для поездки за границу¹.

В России механизм доиммиграционной подготовки до сих пор не разработан. Анализ накопленного опыта и текущей деятельности по организованной международной трудовой миграции показывает, что в настоящее время отсутствуют эффективные формы работы как в части поиска и подбора востребованных специалистов из числа иностранных граждан, их профессиональной подготовки и аттестации, так и в части реализации процессов привлечения этих работников в организованной форме, что предполагает наличие планового порядка работы и жесткой ответственности сторон за качество своей работы.

¹ Жизнь в России гастарбайтеров из КНДР // Новая газета. 10 июля 2017. № 73.

Одним из ключевых факторов, обеспечивающих качество работы в указанном направлении, является профессионализм специалистов по трудовой миграции в структурах (работодатели, кадровые агентства, другие операторы), которые реализуют проекты оргнабора востребованных иностранных специалистов.

Однако в 2017 г., как альтернатива, было подписано Соглашение с Узбекистаном об организованном наборе трудовых мигрантов, которое включает в себя подготовку в специализированных центрах перед выездом в Российскую Федерацию. В 2019 г. аналогичное Соглашение было подписано с Таджикистаном. Как известно, граждане именно этих стран составляют значительную часть мигрантов в России (38%).

Согласно статистическим данным МВД России¹ в 2019 г. поставлено на миграционный учет 4 805 694 граждан Узбекистана и 2 754 915 граждан Таджикистана, абсолютное большинство которых приехало в целях работы.

Учитывая массовость трудовых мигрантов из Узбекистана и Таджикистана и отсутствие достаточного накопленного опыта применения организованного набора, приоритетной задачей является разработка и использование механизма оргнабора для трудовых мигрантов из этих стран.

Организованный набор трудовых мигрантов должен представлять собой деятельность по реализации комплекса организационных, правовых и информационных мер, позволяющих осуществлять на территории иностранного государства (без въезда на территорию Российской Федерации) максимальное количество процедур в целях оформления миграционного статуса потенциального трудового мигранта, обеспечивающих «гарантию качества» кандидата с точки зрения безопасности (медицина, терроризм и пр.) и востребованности на российском рынке труда (в том числе квалификация, опыт работы и т.д.).

Участники оргнабора:

– уполномоченные государственные органы и организации;

¹ Информация, размещенная на официальном сайте МВД России.

- российские работодатели;
- граждане Узбекистана и Таджикистана, осуществляющие поиск работы;
- российские и зарубежные организации, осуществляющие подбор кадров (кадровые агентства, частные агентства занятости).

Организованный набор должен иметь четкое разграничение «государственной» и «рыночной» составляющих.

Участие российских государственных органов и организаций на данном этапе могло бы быть сосредоточено на вопросах безопасности и создании условий для взаимодействия заинтересованных лиц (развитие и эксплуатация интернет-ресурса, обеспечение доступа к нему, обеспечение максимально быстрого и удобного оформления необходимых документов, создание типовых документов и т.п.).

Оргнабор должен обеспечивать определенные преимущества для его участников.

Для трудовых мигрантов – это возможность прохождения миграционных процедур на родине, в том числе медицинского освидетельствования, сдачи экзамена по русскому языку, а в конечном итоге – оформление миграционной карты и получения патента; предварительная договоренность о заключении трудового или гражданско-правового договора и об условиях работы; предоставление преференций со стороны государства исходя мигранта (например, пониженный тариф на проезд).

Для работодателей – получение информации о квалификации и опыте работы трудового мигранта, его контактных данных; минимизация трудозатрат при оформлении мигранта (с использованием типовых форм); определенные сроки начала работы. Предлагается установить срок, в течение которого трудовой мигрант должен въехать в Российскую Федерацию после получения всех документов и успешного прохождения проверочных мероприятий в миграционном центре.

Иные преференции и гарантии могут быть внедрены при накоплении опыта применения оргнабора.

Механизм реализации организованного набора включает в себя несколько направлений.

Первое направление. Ключевым условием «государственной» составляющей оргнабора является создание в государствах исхода трудовых мигрантов российских миграционных центров.

Они должны обеспечивать проверку безопасности потенциального трудового мигранта (отсутствие ограничений для въезда по линии правоохранительных органов, отсутствие опасных заболеваний) и реализацию ряда процедур в целях последующего оформления его миграционного статуса.

«На площадке» этих центров предполагается обеспечить:

- формирование пакета документов и сбор информации по каждому кандидату (данные паспорта, документы об образовании и квалификации и т.п.);
- сдачу экзамена на знание русского языка, истории и основ законодательства Российской Федерации, получение сертификата;
- прохождение медицинского освидетельствования и получение необходимых медицинских справок;
- оформление договора (полиса) добровольного медицинского страхования;
- сбор информации в отношении кандидата по линии правоохранительных органов (отсутствие запрета на въезд, нежелательность пребывания, участие в террористической деятельности, привлечение к административной и уголовной ответственности, наличие неисполненных обязательств перед Российской Федерацией);
- фотографирование и государственную дактилоскопическую регистрацию;
- постановку на учет в налоговом органе по месту планируемого временного пребывания;
- регистрацию в системе индивидуального (персонифицированного) учета (СНИЛС);

- возможность подачи заявления о выдаче разрешения на временное проживание;
- постановку на миграционный учет по месту пребывания и оформление миграционной карты;
- получение документа, подтверждающего право на временное осуществление на территории субъекта Российской Федерации трудовой деятельности (патента);
- возможность осуществления платежей за оказанные услуги, в том числе в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Кроме того, на площадке российских миграционных центров целесообразно организовать предоставление сопутствующих услуг: по заключению договоров банковского счета, совершению нотариальных действий, приобретению билетов на транспорт и т.п.

При этом российские государственные органы будут иметь возможность вынести (принять) решение о неразрешении въезда в Российскую Федерацию (и о его отмене) на основании проверочных мероприятий, проведенных на территории страны исхода.

О создании российского миграционного центра в Республике Узбекистан на данный момент имеется указание Президента Российской Федерации.

Второе направление. Необходима модернизация информационно-аналитической системы «Общероссийская база вакансий «Работа в России» (далее – ИАС) в части:

- обеспечения доступности ИАС для всех участников оргнабора, а также заинтересованных государственных органов и организаций;
- открытости информации о потенциальных работодателях и кандидатах на трудоустройство (степень открытости данных может быть разграничена в зависимости от регистрации в ИАС соискателей и работодателей);
- расширения содержащейся в ИАС информации о наличии вакансий и перечня вносимых сведений (в заявке работодатель выбирает страну, из которой желает принять на работу

трудоустройства иностранных граждан, указывает срок, в течение которого необходимо осуществить подбор трудовых мигрантов, сведения о характере работы, заработной плате, режиме работы, квалификационных требованиях, требованиях к образованию, профессиональным знаниям, навыкам и опыту работы, о предоставлении дополнительных социальных гарантий, информацию о сезонности, виде договора, предусматривающего трудоустройство, и другие сведения);

- обеспечения возможности размещения в ИАС перечня лиц, прошедших «фильтр» оргнабора (тем самым решается задача учета этих лиц), и информации о них (резюме соискателей) с учетом требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных¹;

- создания и размещения образцов типовых документов для участников оргнабора в целях минимизации трудозатрат и издержек работодателей и соискателей.

Совершенствование ИАС в части проработки вопросов создания цифровой платформы управления организованным набором иностранных граждан для осуществления временной трудовой деятельности в Российской Федерации и обеспечения полноты, качества и доступности сведений о возможностях трудоустройства на территории Российской Федерации предусмотрено разделом III «Информационное, коммуникационное и техническое обеспечение» Плана мероприятий по реализации в 2020–2022 гг. Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. В плане предусмотрено создание государственной информационной инфраструктуры, необходимой для обеспечения функционирования создаваемых миграционных правил, электронных сервисов и механизмов контроля (единая информационная платформа, сопряжение, интеграция и модернизация имеющихся ин-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 01.11.2012 № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных»; постановление Правительства Российской Федерации от 03.02.2012 № 79 «О лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации».

формационных ресурсов, развитие федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», национальной системы управления данными, системы «Мир», цифрового профиля иностранного гражданина, мобильных решений и др.), предусматривающих в том числе оценку в рамках развития указанной федеральной государственной информационной системы возможности оптимизации процесса регистрации иностранных граждан – резидентов государств – членов Евразийского экономического союза:

- выработка механизмов электронного взаимодействия работодателей и заказчиков работ (услуг) с государственными органами и иностранными гражданами при предоставлении информации о потребности в иностранных работниках и их привлечении;

- формирование перечня государственных услуг в сфере миграции, предоставляемых иностранным гражданам в электронном виде.

Конечным результатом могло бы стать создание «цифрового профиля» иностранного гражданина, в том числе трудового мигранта.

Цифровая платформа управления организованным набором иностранных граждан должна предусматривать создание личного кабинета трудового мигранта, интегрированного с единым личным кабинетом иностранного гражданина, обеспечивающего доступ заявителей к получению услуг, текущему статусу предоставления услуг, истории обращений за получением услуг независимо от того, посредством какого способа (формы) и каким органом (организацией) предоставляется услуга.

Правовой основой взаимодействия с Узбекистаном и Таджикистаном в рамках оргнабора могут стать заключенные соглашения, которыми определены основные «игроки» как со стороны России, так и со стороны стран-партнеров.

«Донастройку» технологии организованного набора оптимально осуществлять путем заключения дополнительных протоколов.

При оценке действующих и проектируемых норм соглашений предлагается исходить, в частности, из следующего правила: количество и содержание обязательств российских работодателей по отношению к иностранным работникам не должно превышать их обязательств по отношению к работникам – гражданам России, установленных законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Система организованного набора иностранных граждан – это один из первичных этапов в структуре миграционного процесса, стадия подготовки к переезду и больше направлена на адаптационные мероприятия.

Однако комплексный подход предполагает разработку мероприятий не только по адаптации, но и по интеграции мигрантов. Те мигранты, которые мотивированы остаться на территории Российской Федерации и оформиться как долгосрочные мигранты, получив необходимые для этого документы, должны быть включены в интеграционные мероприятия, разработанные органами власти федерального, регионального и муниципального уровня.

Таким образом, обобщив все вышесказанное, мы считаем, что в целях эффективного регулирования миграционной сферы, повышения имиджа органов власти и взаимной гражданской ответственности представляется необходимым создание в Российской Федерации многоуровневой системы адаптации и интеграции мигрантов, которая должна состоять из **четырёх основных уровней**.

– **Довъездная подготовка** организуется с участием Российской Федерации в странах исхода, когда на этапе сформировавшегося у гражданина мотива миграции закладывается основа к успешной адаптации через сбор информации о нюансах пребывания в Российской Федерации, актуализация исторических связей и знакомств с членами родственной культурной группы. Важная роль отводится подготовке необходимых документов, решению формальных вопросов, выбору способа и места миграции (конкретный регион и населенный пункт в Российской Федерации). Соответственно, чем тщательнее будет

проделана подготовительная работа на первом уровне (в чем безусловно заинтересован сам выезжающий гражданин), тем менее болезненным будет сам процесс адаптации.

Как результат, наличие в среде иностранных граждан лиц, прошедших довыездную подготовку, будет служить ориентиром для их соотечественников, а линия их поведения будет транслироваться внутри социума. Указанные лица одновременно получают возможность оказывать консультативные услуги, а также помогут обеспечить доступ к услугам, предоставляемым в Российской Федерации. Соответственно российская сторона заинтересована в получении из стран СНГ информации о лицах, прошедших довыездную подготовку, чтобы заинтересованные органы исполнительной власти в регионах могли оптимально использовать данный трудовой ресурс и ориентироваться на них в целях повышения эффективности реализации адаптационных мер.

Учитывая изложенное, для успешной довыездной подготовки иностранного гражданина предлагается инициировать формирование в странах СНГ миграционных центров для отбора и подготовки потенциальных соискателей работы в Российской Федерации (решение о создании центров должно выноситься на уровень межгосударственного обсуждения и закрепляется в межгосударственном соглашении), которые с учетом заявленного Российской Федерацией перечня специальностей и квалификации осуществляют целевой отбор кандидатов и их адресное направление (оргнабор), проводят подготовительные занятия по русскому языку, культуре, традициях, религиозных особенностях и основах российского законодательства, официально отражают результат медицинского освидетельствования, осуществляют опрос (анкетирование, тестирование), предлагают иные консультативные услуги.

– **Адаптационный период** иностранного гражданина на территории Российской Федерации предполагает выбор способа перемещения, регион прибытия и направление его трудовой деятельности, на котором также учитывается возможность обустройства и доступ к социально-экономической сфере. В про-

цессе организации второго уровня также необходимо учитывать, что прибывшие в Россию граждане из СНГ будут ориентироваться в вопросах получения помощи только на своих «земляков», избегая возможности обращения в официальные государственные органы, что в дальнейшем будет способствовать формированию этнического анклава и склонности к вторичной миграции в пределах Российской Федерации для поиска близкого культурно-этнического окружения. Возможность консолидации и управленческого влияния на пребывающих в России иностранных граждан при федеральных национально-культурных центрах и их отделениях в субъектах Российской Федерации отсутствует, так как деятельность последних в указанной сфере носит декларативный характер и может использоваться только для консультационных услуг.

На начальном этапе адаптации иностранного гражданина существенное влияние на него оказывают: уровень жизни в регионе пребывания; процессы получения регистрации; возможность эффективного разрешения психологических проблем в процессе привыкания к новому месту жительства и к новому кругу общения; материальные вопросы, касающиеся приобретения жилья и обустройства; особенности работы социальных служб; вероятность ухудшения здоровья в условиях резкой смены климата и его восстановления; особенности взаимоотношения с местными жителями.

Для осуществления эффективной адаптации, контроля и профилактики правонарушения или отклонения иностранным гражданином от заявленных планов по трудоустройству на начальном этапе адаптации необходима организация в субъектах Российской Федерации деятельности подотчетных органам исполнительной власти региональных центров социальной и культурной адаптации иностранных граждан и развитие соответствующей инфраструктуры (многофункциональные миграционные центры, предусматривающие оказание помощи в трудоустройстве, подборе жилья и оформлении патента на работу, организацию медицинского обследования, тестирования, разработки и проведения различных образовательных программ).

Это необходимо, поскольку без государственного контроля значительный процент прибывающих иностранных граждан по каналу трудовой миграции продолжит стихийно встраиваться в различные экономические негосударственные структуры, преследуя в первую очередь свои экономические и иные интересы и тем самым нанося ущерб рациональному использованию рынка труда.

С учетом развернутой во всех субъектах Российской Федерации Государственной системы мониторинга и раннего предупреждения конфликтных ситуаций в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений региональные органы исполнительной власти должны формировать и обновлять информацию о миграционной нагрузке в субъекте Российской Федерации, имеющихся проблемах в миграционной сфере, востребованности в конкретных квалификациях, участия работодателей и общественных организаций в вопросах адаптации и интеграции иностранных граждан, качестве адаптационного периода и передавать её для анализа в федеральный центр с целью выработки механизма контроля и мер профилактики.

– **Постадаптационный период** предполагает организацию деятельности органов исполнительной власти в последующий период, направленной на работу с иностранным гражданином и принимающим сообществом, которая на данный момент наименее развита в Российской Федерации.

На этом уровне адаптации созданные в субъектах Российской Федерации многофункциональные миграционные центры будут востребованы у иностранных граждан по вопросам правовой консультации, социальной, информационной и медицинской поддержки, помощи при разрешении возникающих в процессе трудовой деятельности противоречий с работодателем, организации профессиональной переподготовки, участия на площадках межэтнического общения, в деятельности некоммерческих организаций, национально-культурных автономий, диаспор и духовенства.

Необходимо отметить, что вышеуказанные блоки применимы для создания многоуровневой системы адаптации и интеграции на потоке образовательной миграции.

На заключительном **четвертом уровне** проходит процесс **интеграции** иностранных граждан, т.е. процесс встраивания иностранного гражданина в принимающее общество посредством формирования устойчивых правовых, экономических, социальных и культурных связей. Это заключительная стадия миграционного процесса для категорий безвозвратных мигрантов (добровольные переселенцы, беженцы, принявшие решение остаться навсегда на территории вселения) на этапах их постоянного проживания, а также после получения ими российского гражданства.

Государственная политика в сфере социальной и культурной интеграции иностранных граждан предполагает комплекс взаимосвязанных мер федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и с участием органов местного самоуправления, направленных на содействие социокультурной интеграции уже адаптированных в Российской Федерации иностранных граждан.

На этом этапе предполагается работа с членами семей прибывших иностранных граждан, а также с принимающим обществом.

В психологическом плане интеграция – это наиболее позитивный способ межкультурного взаимодействия, в котором члены этнических (культурных) групп полностью справляются с трудностями принятия другого образа жизни, «картины мира» и даже находят положительные моменты в такой разности и подобном сосуществовании.

Одновременно с этим необходимо формировать у принимающего сообщества позитивный образ иностранного гражданина по линии деловой миграции, учитывая пользу, которую они приносят, заняв невостребованные коренным населением рабочие места.

Многоуровневая система предполагает дифференцированный подход к различным категориям мигрантов, который, в первую очередь, должен быть реализован через государственные программы, направленные на интеграцию определенных

категорий мигрантов: соотечественников, студентов, долгосрочных мигрантов и т.д. Выше мы указывали, что, к сожалению, на сегодняшний день существует только одна государственная программа в сфере миграции – программа переселения соотечественников. Но даже те правовые и организационные основы и положения, которые в ней заложены, не реализуются в должной мере ни на федеральном, ни на региональном уровне. Соотечественники в России оказываются в положении порой более тяжелом, чем трудовые мигранты, и сталкиваются с серьезными проблемами при реализации своих трудовых прав.

Основным нормативным актом, регулирующим привлечение и использование иностранной рабочей силы в РФ, является Федеральный закон №115 от 25 июля 2002 г. «О правовом положении иностранных граждан в РФ». Условия участия мигрантов в трудовых отношениях, их права, обязанности и порядок осуществления трудовой деятельности в России регулируются Конституцией РФ, ТК РФ. Однако в российском законодательстве содержатся пробелы, которые не позволяют иностранным гражданам реализовать в полной мере свои права и свободы. Правила осуществления трудовой деятельности напрямую зависят от формы законного нахождения иностранного гражданина на территории России. Законодательство предусматривает три такие формы: временное пребывание, временное и постоянное проживание.

При определении правового статуса иностранного гражданина предусмотрены определенные преференции для различных категорий переселенцев:

- для участников Госпрограммы «Соотечественники»;
- для приезжающих с целью воссоединения семьи;
- для лиц, переселяющихся по международным соглашениям

Вместе с тем, при регулировании осуществления трудовой деятельности ИГ преференции заложены в основном для участников Госпрограммы «Соотечественники». Остальные переселенцы фактически приравнены к трудящимся мигрантам. Хотя очевидно, что для них должен быть выработан особый порядок

оформления документов для осуществления трудовой деятельности.

Одной из основных проблем является то, что работодатели зачастую официально не принимают на работу иностранных граждан до получения ими гражданства РФ. Или устанавливают им размер заработной платы значительно ниже, чем россиянам. Это распространяется и на участников Госпрограммы, и на лиц, имеющих РВП, хотя для этих категорий не требуется никаких дополнительных разрешительных документов. При этом называют следующие причины:

- не знают, как уведомлять миграционные органы о приеме и увольнении иностранных граждан;
- не хотят заниматься уведомлениями;
- боятся штрафных санкций за нарушения при приеме на работу и увольнении ИГ;
- не знают правила налогообложения иностранных граждан, особенно при определении резидентства ИГ.

Зачастую работодателям просто выгодно использовать иностранную рабочую силу без оформления контракта и разрешительных документов, что позволяет им устанавливать низкую заработную плату, задерживать выплаты, избегать уплаты налогов и иных отчислений.

Естественно при таких условиях не оговариваются:

- условия труда и его оплата, в том числе за работу в ночное время, выходные и праздничные дни;
- выплата премий, надбавок и удержания с заработной платы;
- порядок организации переезда, питания, проживания, медицинского обслуживания иностранного работника и членов его семьи;
- порядок и условия социального страхования;
- порядок возмещения вреда, причиненного здоровью;
- порядок предоставления других социальных гарантий.

В итоге при отсутствии контракта работодатель не обязан гарантировать соблюдение всех условий найма, а работник оказывается в полной зависимости от доброй воли работодателя.

Такая ситуация повышает уязвимость иностранных работников для нарушений, включая оплату труда, и ограничивает их возможности обращения за защитой в официальные инстанции. Работодатели сплошь и рядом задерживают оплату, практикуют внезапные и незаконные вычеты или вообще отказываются платить. Работники, которые отказываются работать бесплатно, могут сталкиваться с насилием и угрозами со стороны работодателя.

Переселенцы в РФ, как и трудящиеся мигранты, вынуждены работать по патентам. Дороговизна их оформления сказывается на бюджете переезжающей семьи, а жесткие требования к ИГ, осуществляющих трудовую деятельность по патентам, могут привести к тому, что патент может быть в любое время аннулирован, и у переселенца не останется никакой возможности остаться на территории РФ. Необходимо удешевить стоимость патентов, снизить сопутствующие получению патента финансовые нагрузки.

Серьезной проблемой для переселенцев является то, что при переезде в РФ на ПМЖ они указывают при пересечении границы в миграционной карте цель въезда – частная, поэтому большинство из них не имеют права до получения РВП осуществлять трудовую деятельность. Им предлагается выехать на границу и поменять цель въезда.

В сложной ситуации оказываются те переселенцы, которые в течение 90 положенных дней не смогли оформить или подать документы на РВП. Были обнаружены неполадки в документах (ошибки, отсутствие какого-либо необходимого документа) или не выделена квота на РВП, а также большие очереди в миграционных органах. В таком случае единственной причиной, позволяющей остаться законно на территории РФ, является возможность осуществлять трудовую деятельность. Но с миграционной картой с целью въезда «частная» он не имеет права трудиться.

Необходимо на законодательном уровне закрепить право территориальных органов менять цель въезда без выезда ИГ за пределы РФ, а также регион пребывания.

Существующая практика борьбы с фиктивной регистрацией по месту жительства и фиктивной постановкой на учет по месту пребывания направлена не на предупреждение или профилактику нарушения, а на наказание по факту уже свершившегося действия.

Необходимо вернуться на законодательном уровне к возможности постановки иностранных граждан на учет по месту пребывания по месту нахождения организации-работодателя.

Законодательство не содержит положений, обязывающих иностранных граждан проживать по месту жительства (для получивших РВП или ВнЖ иностранных граждан), в отличие от временно пребывающих иностранных граждан. В то же время вводится понятие фиктивной регистрации и фиктивной постановки на учет.

Фактически на законодательном уровне обязанность зарегистрироваться по месту жительства в жилом помещении, в котором иностранный гражданин фактически проживает и которое принадлежит ему на праве собственности или праве пользования, не закреплена. В то же время УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за фиктивную регистрацию.

Представляется целесообразным привести в соответствие законодательство в этой части, введя обязанность лиц, получивших РВП или ВнЖ регистрироваться по месту жительства при наличии права собственности или пользования жилым помещением.

На законодательном уровне до настоящего времени не урегулированы сроки пребывания в России некоторых категорий иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы:

➤ Члены семьи мигрантов, работающих на основании патента вынуждены соблюдать установленный абзацем 2 статьи 5 Закона принцип «90 из 180» (в том числе и дети мигрантов, поступившие на воспитание в детские сады и на обучение в образовательные организации Российской Федерации).

➤ Иностранец, являющийся собственником жилого помещения, не имеет возможности поставить на учет по

месту пребывания в этом помещении членов своей семьи (причем это касается иностранных граждан, вне зависимости от режима их въезда в РФ).

➤ Лица, признанные беженцами и получившие временное убежище в Российской Федерации. По факту подразумевается, что период их пребывания в России определяется сроком действия выданного им соответствующего документа, однако, являясь временно пребывающими в России, они, тем не менее, формально подпадают под принцип «90 из 180», поскольку Закон не содержит в качестве основания для продления срока их нахождения в России получения соответствующего статуса.

➤ Участники Госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и членов их семей (по аналогии).

➤ Иностранцы граждане, приглашенные в Российскую Федерацию в качестве научных или педагогических работников. Патент для работы в России им получать не требуется, а оснований для продления срока их нахождения в России свыше «90 из 180» Закон также не содержит.

Все это приводит к тому, что мигранты вынужденно нарушают установленные законом сроки нахождения в России и порядок миграционного учета.

Нарушением права на труд, по мнению правозащитников, является запрет на осуществление трудовой деятельности ИГ на основании РВП в другом регионе. Сам институт РВП является лишней ступенью на пути получения гражданства РФ. Практически ни в одной стране мира нет трехступенчатой системы получения гражданства. И самым жестким условием для имеющего РВП иностранного гражданина является как раз запрет на трудовую деятельность в другом регионе.

Если трудящийся мигрант, как правило, не привязан к одному региону, то переехавший на ПМЖ ИГ привязан к региону семьей, жильем. Найти работу в регионе он зачастую не может, но получает предложения по работе в ином регионе, в том числе сезонную или вахтовым методом. Он сразу попадает под

серьезные штрафные санкции. И уже имеются примеры, когда за осуществление при РВП трудовой деятельности в другом регионе было аннулировано РВП у одного из членов семьи участника Госпрограммы «Соотечественники», что повлекло к аннулированию свидетельства самого участника и всех членов его семьи.

Необходимо исключить из миграционного законодательство норму, запрещающую осуществлять трудовую деятельность при наличии РВП в другом регионе.

Следует отметить, что многие изменения миграционного законодательства, ведомственные приказы и указания остаются недоступными для мигрантов. Ни одно из законодательств не изменяется так часто, как миграционное. Причем, отдельные нормы вводятся в короткие сроки, задерживаются регламенты, положения. Сами сотрудники миграционных структур не знают, как применять те или иные нормы.

Например, внезапное изменение стоимости патента, различные требования по уведомлениям приводят к аннулированию патента или штрафным санкциям за неуведомление.

Переселенцы жалуются, что все законодательство ориентировано на штрафные санкции, причем размеры некоторых штрафов баснословны, что и усложняет официальное трудоустройство.

Нередки случаи, когда при подаче уведомления о трудоустройстве миграционные сотрудники требуют договор, заверенный административными органами.

При продлении регистрации могут потребовать, чтобы наемный работник проживал у работодателя.

Специалисты Отделов УВМ не могут четко ответить, на какой срок может быть заключен гражданско-правовой договор.

В течение многих лет правозащитники поднимают вопрос о слабом консультировании мигрантов официальными органами. Эту роль на себя взяли или общественники, или организованные группы в социальных сетях.

Но мигранты чаще всего попадают к посредникам, которым невыгодно вести с ними разъяснительную работу. Да и сами посредники, как правило, не обладают достаточной инфор-

мацией, что приводит к тому, что, получив с мигрантов деньги, они или вообще не оказывают им помощи или своими непрофессиональными действиями заводят их в тупик.

ГУВМ МВД России должно разработать эффективные механизмы информирования иностранных работников об условиях оформления разрешительных документов на осуществление трудовой деятельности.

Проблемой является и то, что аннулирование патента, иных разрешительных документов, нарушение иностранными гражданами законодательства в сфере трудовых отношений приводит к тому, что они попадают под действие нормы «90 из 180». А то и выдворяются за пределы РФ.

Примером того, что переселенцы не могут получить поддержку в регионах, является огромное количество обращений по вопросам миграции, и в том числе по осуществлению трудовой деятельности, к Президенту РФ и в федеральные органы власти. Но практика пересылки обращений в органы, на которые жалуется иностранный гражданин, сохраняется.

В результате всего вышесказанного назрела необходимость в принятии более действенных мер по защите прав и интересов иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность в РФ.

Для улучшения ситуации необходимо, чтобы органы власти активнее обеспечивали надзор в области труда и занятости, привлекали работодателей к ответственности за нарушения прав мигрантов.

Необходимо также создать доступные механизмы обращения с жалобами и оперативное и эффективное рассмотрение заявлений о нарушениях.

Требуется дальнейшее реформирование миграционного законодательства, чтобы облегчить трудовым мигрантам оформление их пребывания, оградить их от нарушений прав и создать условия, которые способствовали бы их обращению за защитой в официальные структуры.

Необходимо совершенствование трудового и социального законодательства, защищающего права иностранных работников.

Таким образом, анализ лишь некоторых существенных проблем в регулировании миграционных процессов показал, что основная задача, которая стоит перед государственными органами власти в вопросе адаптации и интеграции мигрантов, это разработка адекватной нормативно-правовой базы, которая смогла бы обеспечить реализацию необходимых мероприятий. В настоящее время отсутствие институционального, организационного, функционального и правового подходов не позволяют говорить об успешной реализации политики адаптации и интеграции мигрантов.

Главная причина тому, на наш взгляд, – отсутствие федерального закона, который устанавливал бы правовые, организационные и экономические основы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, а также основные принципы государственной политики Российской Федерации в указанной сфере, и меры, принимаемые федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, регулировал общественные отношения, возникающие в сфере социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество. В отсутствие нормативно-правовой базы нет четкого закрепления функций и полномочий органов исполнительной власти всех уровней.

Выше мы указывали, что Федеральное агентство по делам национальностей, как орган исполнительной власти, уполномоченный формировать и реализовывать в субъектах Российской Федерации государственную политику по социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан, не имеет сегодня достаточных ресурсов для осуществления этой деятельности. Отсутствие финансирования и структурных подразделений на региональном и местном уровнях осложняет реализацию задач, предусмотренных Концепцией государственной миграционной политики и Планом Концепции.

Разработка Системы должна включать дифференцированный подход к разным категориям мигрантов, учитывать многофакторные особенности регионов и миграционную ситуацию на территориях. Определенной задачей при разработке данной Системы является востребованность межведомственного подхода в государственном управлении, необходимость создания организационных структур, уполномоченных представителей региональных и местных органов власти, реализующих деятельность по социальной адаптации и интеграции мигрантов.

В целом, анализ используемых организационно-правовых, проектно-целевых и финансово-экономических механизмов реализации миграционной политики показал, что созданная в стране система управления миграционными процессами неадекватна изменениям в социально-экономической, политической и миграционной ситуации при решении новых задач, связанных с государственными обязательствами в сфере миграции.

Рекомендации и предложения, которые мы предлагаем, основаны на собственном опыте взаимодействия с различными региональными структурами власти и общественными организациями, нашим участием в мероприятиях, посвященных проблемам реализации государственной миграционной политики: заседаниях, семинарах, круглых столов, конференциях, дискуссионных площадках, а также на основе лучших практиках, собранных в рамках этой работы. В результате определены различные механизмы и формы взаимодействия участников миграционных процессов на разных уровнях и органов региональной власти и местного самоуправления. Однако выявленное взаимодействие чаще всего носит неявный характер и не подкреплено ресурсами и нормативными правовыми актами.

Без ведения конструктивного диалога между органом местного самоуправления и субъектами занятости и трудовой миграции трудно реализовать положения законодательства местного самоуправления, необходимо ресурсное обеспечение взаимодействия. Для обеспечения взаимодействия требуются определенные ресурсы (организационные, кадровые и функциональные).

Исключение дублирующих функций также должно стать одним из шагов к реализации взаимодействия местных органов власти с субъектами занятости и трудового миграции. Для этого необходимо проанализировать функции органов местного самоуправления и субъектов управления рынка труда для вычленения дублирующих функций. Сравнительный анализ таких функций позволит найти соприкасающиеся области деятельности, а также схожие задачи, которые должны быть объединены между собой, при этом лишние функции должны быть исключены, а неопределенные функции конкретизированы.

Практика деятельности различных государственных структур институтов гражданского общества показала необходимость вычленения в качестве основных следующие целевые группы иностранных мигрантов, для каждой из которых были определены соответствующие цели и задачи, свои партнеры, формы и методы работы по социокультурной адаптации и интеграции:

I. Иностранные граждане (молодежь), обучающиеся в вузах. Для этой категории мигрантов ставится задача полной адаптации.

II. Дети-инофоны, т.е. дети в дошкольных и школьных образовательных учреждениях, для которых русский язык не является родным. Это дети сезонных трудовых мигрантов и тех, кто приехал на постоянное место жительства. Для первых ставится задача адаптации, для вторых – интеграции.

III. Иностранные мигранты, которые нацелены на получение российского гражданства или вида на жительство. Задача – полная адаптация. Частично к данной категории можно отнести людей, уже получивших российское гражданство, но недостаточно интегрированных в местное сообщество. Задача для данной категории – полная интеграция.

IV. Иностранные трудовые мигранты, осуществляющие трудовую деятельность сезонного характера. Они делятся на две основные группы:

1) выходцы из государств с визовым порядком въезда, для них необходимо получение квоты на работу. Задача – начальная адаптация;

2) выходцы из стран Ближнего зарубежья с безвизовым порядком въезда (необходимо получение сертификата и патента). Задача – адаптация.

V. «Соотечественники», прибывающие в Российскую Федерацию в рамках Государственной программы переселения соотечественников.

VI. Беженцы и лица, ищущие убежище.

Со всеми категориями мигрантов необходимо формирование стройной, системной работы по адаптации и интеграции иностранных мигрантов, которое возможно только при тесном взаимодействии органов государственной власти, государственных учреждений с национально-культурными объединениями и СО НКО, работающими в данной сфере.

Можно выделить несколько основных направлений сотрудничества и партнерских отношений:

- обучение иностранных мигрантов (русский язык, правовые вопросы, история России) с выдачей официальных сертификатов, дающих право на получение вида на жительство (в дальнейшем – на получение российского гражданства), а также на получение патентов;

- оказание широкой информационной, юридической, организационной и иной поддержки трудовым мигрантам, а также предоставление услуг по трудоустройству и проживанию;

- оказание духовной поддержки трудовым мигрантам и противодействие проникновению в их среду идеологии религиозного экстремизма через подключение местных мусульманских религиозных организаций, духовных лидеров и института старейшин;

- оказание адаптационной поддержки первокурсникам вузов и среднеспециальных учебных заведений из числа иностранных граждан;

- оказание языковой и культурно-просветительской помощи детям-инофонам, для которых русский язык не является родным;

- издание дидактических пособий, памяток по правовой адаптации трудовых мигрантов;

– проведение обучающих семинаров для муниципальных служащих органов местного самоуправления, сотрудников правоохранительных органов и руководителей национальных диаспор (общин).

Важно иметь в виду, что мигрант фактически интегрируется в то сообщество (местное, национальное, религиозное), через которое он получает доступ к необходимым ресурсам.

Таким образом, основную работу по формированию механизма социальной адаптации иностранных трудовых мигрантов де-факто проводят муниципальные органы власти, которые сталкиваются со специфическими проблемами, связанными с наличием на территории неадаптированных к условиям пребывания в России мигрантов. В то же время отметим, что согласно ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», органы муниципального управления не имеют полномочий на выстраивание собственной системы мер в сфере миграции де-юре.

В круг участников процесса адаптации и интеграции трудовых мигрантов входят также представители бизнес-сообщества, органы местного самоуправления, локальные (территориальные) сообщества, некоммерческие социально-ориентированные организации, СМИ, предприятия и организации сферы культуры, учреждения здравоохранения, дошкольного, школьного и высшего образования. Потенциал российских неправительственных, коммерческих и других организаций в формировании и реализации политики российского государства в сфере управления миграционными процессами остается во многом невостребованным федеральной и местной властью.

На наш взгляд, с целью построения и дальнейшего развития механизма создания и поддержания в обществе отношений, максимально уменьшающих противоречия между коренным населением и мигрантами, а также и между различными категориями мигрантов, необходима комплексная реализация мер различного характера и направленности (политических, социально-экономических, правовых, информационных, куль-

турно-образовательных, организационных, распорядительных, профилактических и т.д.) органами государственной власти всех уровней и органами местного самоуправления (с учетом их компетенции, исторической и социально-экономической особенности субъектов Российской Федерации).

Изучение обстановки (сбор и анализ информации) и прогноз ее развития:

– постоянный мониторинг и анализ происходящих на территории Российской Федерации миграционных процессов и их влияния на социально-экономические, демографические, культурные, этноконфессиональные и иные аспекты жизни российского общества с целью последующей корректировки мер государственной миграционной политики Российской Федерации; состояния конфликтности в межнациональных отношениях; степени радикализации мигрантов на территории вселения.

Также целесообразно проведение органами государственной власти субъектов Российской Федерации социологических исследований, определяющих состояние межнациональных и межрелигиозных отношений; сбор и анализ оценок ситуации независимыми экспертами в сфере межнациональных отношений; создание и обеспечение деятельности контактных центров по приему информации о конфликтных ситуациях.

Одновременно с этим целесообразно осуществить на региональном уровне полноценное внедрение Государственной информационной системы мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций в субъектах Российской Федерации (далее – ГИСМ) с учетом постановления Правительства Российской Федерации от 28 октября 2017 г. № 1312 «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций». В целях обеспечения оперативного принятия управленческих решений по противодействию экстремистским проявлениям, созданию условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, социальной и

культурной адаптации мигрантов, профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов целесообразно подключение к ГИСМ органов местного самоуправления;

– мониторинг реализации государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации.

Организационные и кадровые меры:

– совершенствование системы взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере миграции, в том числе путем создания совместных рабочих органов (комиссий, советов и т.п.);

– формирование государственной миграционной политики Российской Федерации для различных типов регионов с учетом складывающейся миграционной ситуации;

– проведение на региональном и местном уровнях регулярных совещаний по актуальным вопросам реализации государственной миграционной политики, укрепления межнациональных (межэтнических) и этноконфессиональных отношений и профилактики экстремизма, конференций, семинаров, круглых столов расширенных выездных семинаров-совещаний с участием представителей институтов гражданского общества;

– создание при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления экспертных советов по вопросам гармонизации межнациональных (межэтнических) и этноконфессиональных отношений с участием представителей науки, образования, экспертных учреждений, национальных объединений и религиозных организаций;

– участие уполномоченных сотрудников органов исполнительной власти в федеральных семинарах, совещаниях и форумах, организованных уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, с целью координации работы по повышению эффективности реализации государственной миграционной политики;

– участие представителей региона от органов исполнительной власти и общественности в мероприятиях, организованных федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере реализации государственной национальной политики;

– создание комиссий по содействию занятости и регулированию процессов трудовой миграции для согласования действий органа местного самоуправления с заинтересованными участниками управления в области трудовой миграции;

– создание необходимой инфраструктуры, в том числе на основе государственно-общественного партнерства («центры миграции», консультативные центры, в том числе и передвижные, осуществляющие информационную и правовую поддержку как мигрантов, так и всех заинтересованных сторон, организующие курсы по изучению традиций и культуры коренного населения региона);

– использование «Домов дружбы», методическое сопровождение их деятельности с целью широкого вовлечения граждан и общественных организаций, мигрантов в мероприятия по реализации задач государственной национальной политики Российской Федерации;

– вовлечение мигрантов в проводимые в регионах и муниципалитетах форумы массовые мероприятия в целях изменения негативных стереотипов;

– организация «горячих линий» по вопросам разъяснения действующего законодательства, трудоустройства на территории субъекта Российской Федерации;

– создание на базе учреждений культуры площадок межэтнического общения с целью вовлечения российских и иностранных граждан в мероприятия по реализации задач государственной национальной политики Российской Федерации;

– поддержка проектов некоммерческих организаций, направленных на достижение целей по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в регионе;

– привлечение лидеров национально-культурных автономий и диаспор, отдельных иностранных граждан к проведению

мероприятий, направленных на обучение мигрантов русскому языку, их правовое просвещение и информирование о культурных традициях и нормах поведения;

– подготовка, переподготовка и повышение квалификации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, участвующих в реализации государственной миграционной политики, в соответствии с профессиональным стандартом специалиста в сфере национальных и религиозных отношений, утвержденным приказом Минтруда России от 2 августа 2018 г. № 514н «Об утверждении профессионального стандарта “Специалист в сфере национальных и религиозных отношений”»;

– направление сотрудников, задействованных в сфере реализации государственной миграционной политики, для участия в обучении, организованном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере реализации государственной национальной политики;

– разработка совместно с научно-экспертным и педагогическим сообществом дополнительных программ профессионального обучения для представителей различных институтов гражданского общества (курсы, лектории, семинары и иные формы обучения);

– организация в целях развития взаимодействия между государством и институтами гражданского общества дискуссионных площадок (совещания, общественные слушания, форумы с представителями социально ориентированных некоммерческих организаций региона) по вопросам совместной работы.

Информационно-просветительная деятельность:

– информационное сопровождение реализации государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации с целью обеспечения возможности получения корректной информации о законодательстве страны пребывания, механизмах правовой поддержки, культурных особенностях и нормах поведения;

– информационное сопровождение комплекса мер в сфере реализации государственной миграционной политики в региональных средствах массовой информации;

– взаимодействие со средствами массовой информации с целью оперативного освещения мероприятий, программ и проектов общегосударственного, регионального и местного значения в сфере реализации государственной миграционной политики;

– информационно-пропагандистская деятельность по недопущению обострения межнациональных отношений между представителями этнических диаспор и титульным населением;

– предупреждение тенденциозного освещения СМИ конфликтных ситуаций с участием представителей различных национальностей;

– подготовка и распространение ознакомительных материалов для иностранных граждан (памятки для мигрантов о нормах, ценностях и стереотипах поведения, присущих местному населению, информирование о полезных информационных ресурсах и контактах по вопросам трудоустройства и защиты прав, взаимодействия с полицией, миграционного учета и оформления патента на работу, аренды жилья, предоставления социальной помощи, услуг здравоохранения и образования, ответственности за нарушения миграционного законодательства, методические пособия для носителей русского языка, для работодателей, разъясняющие правила и порядок приема на работу иностранцев, и др.), поддержка информационных ресурсов, включая ресурсы на основе IT-технологий и цифровых каналов коммуникаций, помогающих получить все необходимые сведения о принимающей стране, ее правовых нормах, профильных государственных учреждениях, социально ориентированных некоммерческих организациях, ориентационных и интеграционных курсах и услугах;

– создание страниц в социальных сетях от имени официальных сообществ, которые представляют ту или иную диаспору на территории России.

Профилактическая деятельность:

– противодействие переносу на территорию Российской Федерации идеологии глобальных этнополитических конфликтов, попыткам лоббирования интересов национальных общественных объединений и этнических диаспор, гиперболизации национальных особенностей;

– разъяснительная работа с лидерами национально-культурных автономий и этнических диаспор;

– разработка и реализация муниципальных программ по социальной адаптации и интеграции иностранных граждан.

Правовое обеспечение:

– учет задач и мероприятий по реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в государственных федеральных и региональных программах;

– разработка нормативных правовых актов, регламентирующих взаимодействие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления с субъектами управления в сфере занятости и трудовой миграции.

Финансовое обеспечение:

– формирование региональных и местного бюджетов с учетом задач государственной миграционной политики Российской Федерации.

Медико-социальное направление: медико-социальное консультирование; оказание доврачебной медицинской помощи; содействие в проведении диспансеризации мигрантов; контроль за адекватной санитарно-профилактической работой и соблюдением норм социальной гигиены; помощь в приобретении страховых медицинских полисов; направление в специализированные медицинские учреждения; контроль за санитарным состоянием жилья мигрантов.

Психологическое направление: психологическое консультирование; психологическая коррекция и помощь в социальной адаптации; психологическая помощь в острых кризисных ситуациях и условиях посттравматического стресса; обучение родителей аутотренингам и психологической саморе-

гулянии; психологическая диагностика развития детей и подростков.

Социально-педагогическое направление: проведение консультаций по вопросам семьи и воспитанию детей; социально-педагогическая работа с детьми и подростками; специализированная (коррекционная) социально-педагогическая помощь нуждающимся в ней детям и подросткам, имеющим проблемы в обучении; профессиональное консультирование и содействие получению профессионального образования подростками и молодежью из числа мигрантов; профилактика девиантного поведения; проведение досуговых мероприятий для детей и подростков.

По мнению авторов, именно в регионах и на местах необходимо разрабатывать комплексный механизм адаптации и интеграции трудовых мигрантов по данным направлениям, специфика и подходы к формированию которых продиктованы актуальными проблемами и вызовами в сфере миграции в регионе, а также финансовым, имущественным, техническим и информационным потенциалом государственных органов и общественных организаций. Комплексный анализ сущности и содержания этапов формирования механизма социальной адаптации трудовых мигрантов будет способствовать развитию методических основ для принятия управленческих решений в сфере реализации миграционной политики. На наш взгляд, одним из основных исполнителей должны выступать некоммерческие организации в форме общественных объединений, ассоциаций и т.п.

Рекомендации, изложенные далее, представляют собой инструменты, с помощью которых может осуществляться организация деятельности всех субъектов миграционных отношений по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

Для федеральных органов исполнительной власти рекомендовано проведение следующих мероприятий:

1. Проработать вопрос разработки и принятия федерального закона, регулирующего процессы адаптации и интеграции иностранных граждан и лиц без гражданства в российское об-

щество с упором на правовые, социально-экономические и культурные аспекты. Данный закон должен предусматривать дифференцированные программы адаптации и интеграции для разных категорий мигрантов (беженцев, трудовых, долгосрочных, детей мигрантов), четко устанавливать понятия интеграции и адаптации, полномочия и ответственность органов власти всех уровней, функции социально ориентированных некоммерческих организаций и возможности их финансового обеспечения, а также определять инфраструктуру, реализующую адаптационные и интеграционные программы.

2. Разработать критерии социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации.

3. Разработать перечня мероприятий, направленных на социальную и культурную адаптацию и интеграцию иностранных граждан в Российской Федерации.

4. Разработать законодательные акты, направленные на повышение прозрачности административных процедур и их защищенности от коррупции.

5. Разработать законодательные акты об обязательном посещении мигрантами курсов русского языка.

6. Разработать законодательные акты, регламентирующие правовой и социальный статус иностранных мигрантов, в том числе в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты и т.п.

7. Разработать инструментарии или методики для измерения оценки эффективности мероприятий по адаптации и интеграции мигрантов.

8. Рассмотреть вопрос о создании федерального интернет-ресурса, посвященного вопросам социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан.

9. Содействовать созданию механизма организованного привлечения в Российскую Федерацию внешних трудовых мигрантов из стран СНГ.

10. Выстроить систему домиграционной подготовки (языковой и профессиональной) трудовых мигрантов.

11. В целях совершенствования информационного обеспечения процессов социальной, культурной адаптации трудовых мигрантов проработать вопрос широкого использования IT-технологий и цифровых каналов коммуникаций: мобильных приложений, ресурсов коммуникационной сети Интернет, социальных сетей, мессенджеров, в том числе для домиграционной подготовки в странах СНГ до въезда на территорию Российской Федерации. При формировании вышеназванных коммуникационных ресурсов обращать особое внимание на качество, апробированность контента и технологичность использования.

12. Расшить объем публикуемых в открытом доступе статистических данных по миграции, которые позволили бы выявить качественные характеристики различных групп мигрантов, а также выработать упрощенный доступ к статистическим данным, содержащимся в ЦБДУИГ, для научных организаций.

13. Ввести систему комплексного ежегодного мониторинга адаптации и интеграции мигрантов, их расселения и работы с ними в регионах РФ.

14. Разработать методическое пособие для специалистов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по организации социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации.

15. Проработать вопрос о целесообразности выделения деятельности общественных объединений в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан, прибывающих на территорию Российской Федерации, в отдельное направление грантовой поддержки.

16. Изучить возможность и целесообразность создания в субъектах Российской Федерации центров межкультурной коммуникации в целях обеспечения системности адаптации и интеграции мигрантов, предусматривая возможность изучения в них русского языка, истории и культуры России, ознакомления с этическими основами межличностных взаимоотношений, религиями, составляющими неотъемлемую часть исторического наследия народов России, обычаями народов России.

17. Изучить опыт реализации заключенных соглашений с Республикой Белоруссией, Республикой Казахстан, Республикой Киргизией, Республикой Молдовой, Республикой Узбекистан, предусматривающих осуществление первичной адаптации трудовых мигрантов в странах исхода, разработать меры по развитию указанной практики в сфере международного сотрудничества с государствами, из которых в Российскую Федерацию прибывают мигранты.

Для органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

1. Адаптационные и интеграционные мероприятия в первую очередь должны быть настроены на целевую аудиторию – трудоспособные индивиды без высоких квалификаций. Высококвалифицированные мигранты самостоятельно с успехом проходят процесс адаптации и интеграции, не нуждаясь в дополнительных мероприятиях.

2. Определение целевой аудитории в рамках профильной региональной программы должно прописываться по отдельным разделам системы программных мероприятий в структуре конкретных предложений, например: если решаются вопросы, связанные с созданием благоприятной образовательной среды для мигрантов и переселенцев, то целевой группой будут практически все возрастные категории мигрантов; при формировании целевой группы по вопросам взаимодействия с правоохранительными органами и миграционной службой объектом будут выступать трудовые мигранты, семьи мигрантов, дети мигрантов; если задачей является сокращения культурной дистанции между сформировавшимся населением региона, признающим ценности современного образа жизни, и этносоциальными группами, недостаточно интегрированными в сферу российской культуры, то целевая аудитория должна определяться с учетом социального статуса.

3. Предусмотреть возможность создания «Домов дружбы», организацию методического сопровождения их деятельности с целью широкого вовлечения граждан и их общественных организаций, мигрантов в мероприятия по реализации задач го-

сударственной национальной политики Российской Федерации; во взаимодействии с органами местного самоуправления муниципальных образований субъектов Российской Федерации проведение мониторинга уровня освоения в общеобразовательных организациях русского языка учащимися из семей мигрантов; осуществление поддержки проектов некоммерческих организаций, направленных на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов.

4. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ответственным за реализацию программ/подпрограмм по добровольному переселению соотечественников, вести мониторинг населенных пунктов, выбранных мигрантами для проживания, искусственно сдерживая переселение большого числа людей одной национальности в одни и те же города/поселки с целью недопущения формирования этнических анклавов.

5. Регионам с высоким уровнем миграции создавать «Центры миграции», при которых открывать курсы по изучению традиций и культуры коренного населения региона с целью повышения уровня социально-культурной адаптации мигрантов.

6. Рассмотреть возможность предоставления на конкурсной основе грантов региональным общественным объединениям этнокультурной направленности на проведение мероприятий по адаптации и интеграции мигрантов.

7. Осуществление разработки и внедрения научно-методических и образовательно-просветительских программ, информационно-справочных изданий, ресурсов информационного сопровождения процессов социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан.

8. Организация «горячих линий» при уполномоченных органах государственной исполнительной власти по вопросам разъяснения действующего законодательства, трудоустройства на территории субъекта Российской Федерации.

9. Предусмотреть размещение информации об изменениях миграционного законодательства (в части привлечения ино-

странных граждан к трудовой деятельности), реализации на территории субъекта региональной программы переселения соотечественников на официальных сайтах уполномоченных органов государственной власти субъекта, социальных страницах, иных Интернет-ресурсах.

10. На основе частно-государственного партнерства организовать систему медицинского страхования трудовых мигрантов, что позволит решить проблемы их доступа к здравоохранению.

11. Для своевременного информационного обеспечения мигрантов создать консультативные центры, осуществлять выпуск специальной печатной продукции и поддержку других информационных ресурсов, включая ресурсы на основе ТТ-технологий и цифровых каналов коммуникаций, помогающих получить все необходимые сведения о принимающей стране, ее правовых нормах, профильных государственных учреждениях, социально ориентированных некоммерческих организациях, ориентационных и интеграционных курсах и услугах.

12. Систематически поддерживать на федеральном, региональном и муниципальном уровнях работу ненациональных (неэтнических) общественных организаций, занимающихся адаптацией и интеграцией мигрантов – субсидирование, грантовая поддержка, принятие и обеспечение государственных программ субъектов РФ.

Для органов местного самоуправления муниципальных образований субъектов Российской Федерации:

1. Создавать на базе муниципальных учреждений культуры площадки межэтнического общения с целью вовлечения граждан и мигрантов в мероприятия по реализации задач государственной национальной политики Российской Федерации.

2. Проводить семинары, совещания, рабочие встречи с работодателями, привлекающими к трудовой деятельности иностранных работников.

3. Разрабатывать эффективные формы взаимодействия участников рынка труда при решении вопросов занятости и трудовой миграции, осуществлять персональное взаимодей-

вие руководителей и взаимодействие в рамках действующих комитетов, советов, комиссий и т.д.

4. Деятельность по адаптации и интеграции мигрантов осуществлять в рамках программно-целевого подхода.

5. Проводить регулярные совещания по обсуждению проблем и разработки правовых основ межведомственного взаимодействия на муниципальном уровне.

6. Разработать рекомендации по организации взаимодействия органа местного самоуправления и субъектов занятости и трудовой миграции.

7. Разработать нормативный правовой документ, регламентирующий взаимодействие органа местного самоуправления с субъектами управления в сфере занятости и трудовой миграции.

8. Создавать Комиссии содействия занятости и регулирования процессов трудовой миграции, как координационного органа, обеспечивающего согласование действий органа местного самоуправления с субъектами управления, представляющими интересы различных категорий граждан в области трудовой миграции, контроль по основным направлениям и приоритетам политики и регулированию миграционных процессов.

9. Необходимо активно использовать потенциал трудовых мигрантов, которые уже приехали и обустроились на новом месте, пройдя все необходимые процедуры оформления (в том числе уже получившие гражданство Российской Федерации). НКО должны в свою очередь уметь работать с этими мигрантами, создавая и поддерживая своеобразный «ретранслятор» для вновь прибывающих.

10. Необходимо проводить работу по нивелированию основных факторов, негативно влияющих на эффективность работы по адаптации и интеграции граждан, например: время, которое человек должен потратить на учебу и сдачу экзаменов (у работника может не быть свободного времени), деньги, которые человек должен потратить на свою адаптацию (отсутствие финансов на первом этапе пребывания в стране), формальность

адаптационных процедур (сертификат не означает реальной адаптации или интеграции).

11. Целесообразно продолжить и поддерживать в работоспособном состоянии консультационно-информационную и образовательную сети по предоставлению иностранным гражданам доступных услуг по обучению языку государства пребывания, истории, культуре и основам общественного устройства, а также ознакомлению с традициями, обычаями и образом жизни принимающего государства.

12. Разрабатывать и внедрять бесплатные электронные приложения, направленные на получение иностранными гражданами информации о различных аспектах пребывания и проживания в принимающем государстве, об условиях доступа к трудовому рынку, перспективах обучения, ответственности за нарушение миграционного законодательства, а также обучающие приложения для самостоятельного изучения языка, истории, законодательства, общественного устройства, традиций и обычаев.

13. Проводить активную информационную работу в среде мигрантов, так как информирование является важнейшим фактором как для профилактики возникающих проблем, так и создания условий для их эффективного решения. Важно, чтобы мигранты имели базовое представление о российском миграционном и трудовом законодательстве, механизмах его исполнения и ответственности за его нарушение, возможностях адаптации, получения правовой, социальной и иной поддержки от государственных и общественных организаций. Владение такой информацией снижает для мигранта риски, связанные с деятельностью недобросовестных посредников и работодателей, способствует профилактике конфликтных ситуаций.

14. В состав мероприятий информационной направленности могут входить: информирование иностранных граждан о законодательстве РФ в части правового положения, миграционного учета, трудоустройства, пребывания и проживания, возможностях приобретения гражданства РФ; информирование иностранных граждан о социально-экономическом развитии и

инфраструктуре региона с учетом потребностей иностранных граждан; информирование иностранных граждан – трудовых мигрантов и членов их семей – о мерах по реализации миграционной политики РФ и деятельности органов власти в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан; информирование об общественных инициативах и деятельности общественных организаций, содействующих адаптации и интеграции иностранных граждан.

15. Предложить ввести практику мониторинга муниципального опыта реализации федеральной концепции миграционной политики, обобщение и распространение передового опыта в регионах страны, а также мониторинга печатных и электронных СМИ на предмет выявления проблем в сфере миграции и межнациональных отношений в регионе.

16. Проводить социологические исследования среди местного населения, выявляя отношение местного населения к приезжим мигрантам и конфликтный потенциал в регионе. Своевременный анализ ситуации позволит предотвратить возможные межнациональные конфликты и обеспечить проведение профилактических мероприятий.

17. Предложить практику возможности обучения мигрантов в профессиональных колледжах, на курсах повышения квалификации. Такую работу можно проводить без отрыва от трудовой деятельности и в системе профессионального образования.

18. Разрабатывать мероприятия, направленные на более тесный контакт мигрантов с принимающим населением. Исследования показывают, что общество частично принимает приезжих в повседневной жизни, но по каким-то причинам не желает пускать их в определенные сферы жизни, где связи с ними становятся теснее. Непродолжительный и поверхностный контакт в общественных местах принимается в целом нормально, но необходимость более близкого взаимодействия является менее желанной для представителей принимающей стороны.

19. Способствовать развитию социальных сетей мигрантов, что позволит улучшить дружественные социальные кон-

такты и обеспечить психологический комфорт их пребывании в неродном сообществе.

20. Распределение причин нехватки знаний русского языка среди мигрантов показывает, что для многих мигрантов слабое владение языком обуславливается в том числе и тем, что у них отсутствует возможность находиться в русскоязычной среде и общаться с носителями русского языка. Данную проблему можно частично решить созданием языковых курсов или клубов при участии носителей русского языка, которые будут на добровольной основе заниматься преподаванием русского языка мигрантам как в стране исхода, так и в России.

21. Проводить специальные мероприятия и создавать социальную рекламу с целью изменения восприятия трудовых мигрантов, работающих в России для принимающего населения.

22. Необходимо повышать значимость и роль общественных организаций, в том числе диаспор, так как исследования показывают, что основные свои задачи – содействие в трудоустройстве и дальнейшую помощь, при необходимости, в трудной ситуации – мигранты решают через социальные сети – родственников, друзей, знакомых.

23. Проводить активную работу с детьми мигрантов, вовлекая их в игровую и познавательную деятельность. Организация совместных экскурсий, праздников, общение с животными, выезд на природу будут способствовать активному включению детей мигрантов в детскую школьную среду, через которую адаптация взрослых, в том числе, будет происходить намного быстрее.

Предложенные мероприятия, по нашему мнению, помогут значительно повысить статус органа местного самоуправления как полноправного участника взаимодействия и координации, а также совершенствовать взаимодействие органа местного самоуправления со всеми субъектами миграционных отношений.

На каждом уровне власти необходимо создавать соответствующую специфику и условиям субъектов Российской Федерации инфраструктуру. Такая инфраструктура должна включать:

- информационную и правовую поддержку иностранных граждан;
- курсы по изучению русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации;
- центры информационной и правовой поддержки;
- центры социальной адаптации и интеграции.

Органы государственной власти и институты гражданского общества должны содействовать организации просветительской работы с мигрантами и населением принимающих регионов, направленной на формирование взаимоуважения и сотрудничества. Проводить независимый мониторинг деятельности диаспорных, религиозных и национальных организаций, работающих с мигрантами.

Важным источником распространения объективной информации о миграционных процессах могут служить собственные информационные ресурсы общественных организаций (сайты, группы в социальных сетях), муниципальные СМИ.

Для некоммерческих организаций:

1. Создание инфраструктуры постоянной информационной поддержки мигрантов на региональном и местном уровнях, включающей сеть информационно-консультационных пунктов для мигрантов. Такая информационная поддержка подразумевает издание и распространение печатных материалов, создание и поддержание веб-сайтов и мобильных приложений для мигрантов, каналов в социальных сетях и мессенджерах.

2. Инициировать создание и выпуск газеты для мигрантов. Газета должна иметь просветительскую, образовательную и правозащитную цели. Актуально создание газеты конкретно для женщин-мигранток, в которой бы девушки и женщины из Центральной Азии и других регионов делились собственным миграционным опытом жизни в России, рассказывали, куда обратиться за помощью в той или иной ситуации, что делать в случае невыплаты зарплат, как распознать домашнее насилие, обсуждали темы, связанные с воспитанием детей и проведением досуга.

3. Переориентировать НКО с деятельности преимущественно представительской (в разного рода общественных Советах и ассоциациях) на работу, связанную с оказанием конкретной помощи мигрантам, на более тесное взаимодействие с миграционными службами с целью создания общего поля деятельности и зоны общей ответственности областной миграционной службы и (региональных) национально-культурных объединений.

4. Обеспечить более активное привлечение представителей традиционных конфессий, общественных организаций, этнических землячеств и диаспор к профилактике экстремистских проявлений и гармонизации межэтнических и межконфессиональных отношений в молодежной среде, для проведения культурно-просветительских мероприятий, направленных на распространение знаний об истории, культуре народов Российской Федерации.

5. Необходимо активно использовать потенциал трудовых мигрантов, которые уже приехали и обустроились на новом месте, пройдя все необходимые процедуры оформления (в том числе уже получившие гражданство Российской Федерации). НКО должны в свою очередь уметь работать с этими мигрантами, создавая и поддерживая своеобразный «ретранслятор» для вновь прибывающих.

6. Стимулировать развитие волонтерского движения и активное привлечение волонтеров для взаимодействия с мигрантами и решения их проблем. Волонтерами могут быть представители общественных организаций, студенты ВУЗов, сами мигранты, проживающие в России длительное время и адаптировавшиеся к новой среде, равнодушные граждане.

7. Обслуживание «горячей линии». «Горячая линия» – одна из наиболее распространенных форм консультирования. Для ее работы необходимо иметь выделенные телефонные линии – причем как стационарные, так и мобильные. Практика показывает, что трудовые мигранты охотнее звонят на мобильные телефоны, рассчитывая получить поддержку конкретного сотрудника НКО. Кроме того, на мобильный номер мигрант может

позвонить в удобное для него время, т.е. либо до начала рабочего дня, или в перерыв, или после его окончания. Сотрудники, обслуживающие «горячую линию», при приеме обращения обязательно фиксируют имя, фамилию заявителя, место его нахождения, номер телефона для связи. Необходимо также понять, в чьих интересах обращается заявитель – это могут быть его или ее родственники, друзья, знакомые: в таком случае необходимо зафиксировать контактные данные непосредственных благополучателей, чтобы иметь возможность общаться с ними лично и исключить влияние посредников. Сотрудник, обслуживающий горячую линию, должен правильно классифицировать предмет обращения, тип обращения, роль заявителя и степень его вовлеченности в проблемную ситуацию, а также определить степень необходимого вмешательства.

8. Необходимо вести информационную работу в социальных сетях мигрантов – содействие в трудоустройстве, оказание разного рода помощи, при необходимости. В трудной ситуации мигранты решают свои проблемы через социальные сети – родственников, друзей, знакомых.

Таким образом, с точки зрения развития общественных инициатив, мигранты становятся неотъемлемыми членами российского общества. От мер содействия адаптации и интеграции, которые разрабатываются сейчас, зависит, насколько гармонично будут строиться их отношения с принимающим сообществом в дальнейшем. Ключом к успешной интеграции является понимание ожиданий обеих сторон – как самих мигрантов, так и россиян.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Социальная и культурная адаптация и интеграция трудовых мигрантов в принимающее сообщество являются специфическим многоуровневым социально-экономическим процессом, содержащим две взаимосвязанные и взаимодополняющие стороны. Так, с одной стороны, мигранты выступают как субъекты создания организованной социально-культурной среды, оказывающей воздействие на социальные, культурные, бытовые, экономические устои жизнедеятельности сложившегося сообщества коренных жителей; с другой – они подвергаются преобразованиям со стороны различных социальных субъектов территории жизнедеятельности.

Учитывая то, что социальная и культурная адаптация и интеграция представляют собой форму кросс-культурного взаимодействия, при котором мигранты, сохраняя свою культуру, одновременно проявляют терпимость к культурным ценностям других народов и частично усваивают их, целью адаптации и интеграции является формирование условий, при которых потребности конкретного индивида этой категории будут согласовываться с потребностями социальной среды, в которой он находится.

Принимающие страны должны предложить структурные условия, позволяющие новичкам найти свое место в принимающем обществе. Но практика показывает, что интеграция – это двусторонний процесс, который требует участия как мигрантов, так и их потомков. Один без поддержки другого не может быть эффективным. Интеграция – это не вопрос адаптации или ассимиляции, а вопрос уважения, взаимного принятия и участия. Это также означает готовность иммигрантов принять на себя ответственность за этот процесс, активно участвовать и выполнять свои роли и обязанности в постоянном диалоге.

Проведенный анализ позволил авторам монографии сделать несколько концептуальных выводов.

Во-первых, управление миграционными процессами во многом остается реакционным и несоответствующим современной миграционной ситуации. Принимаемые решения отличаются ситуативностью, фрагментарностью, отсутствует раздельная направленность на интеграцию и адаптацию, что также связано со структурой миграционных потоков.

Во-вторых, анализ законодательства и правоприменительных практик в субъектах Российской Федерации по вопросам адаптации и интеграции мигрантов показал, что в целом в стране не сформированы единые подходы, критерии и механизмы этой деятельности, что обуславливает отсутствие целостной системы взаимодействия органов власти разных уровней, в итоге основная цель адаптации и интеграции – создание комфортных условий совместного существования и взаимодействия принимающего общества и иммигрантов остается недостигнутой.

В-третьих, до сих пор четко не сформулированы понятия «адаптация» и «интеграция». Определение данных понятий и закрепление их в нормативно-правовых актах позволило бы по-новому подойти к решению проблемы регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов, оценок результатов регулирования, необходимых для принятия аргументированных политических и иных решений, разработки законодательных основ формирования и реализации государственной политики адаптации и интеграции мигрантов.

В-четвертых, в российской миграционной политике приоритетными направлениями должны стать: государственная политика адаптации мигрантов и государственная политика интеграции мигрантов. Разделение политики по этим направлениям внесет большую ясность в содержание миграционной политики и во многом будет способствовать социально-экономическому развитию территорий страны и в то же время снижению рисков проявлений многочисленных угроз, исходящих со стороны миграционных процессов, в том числе экстремизма и терроризма.

Анализ миграционной ситуации в Российской Федерации показал, что фрагментарность миграционного законодательства и отсутствие федерального закона о социокультурной политике адаптации и интеграции оставляет многие вопросы адаптации и интеграции за рамками правового регулирования, относя их решение исключительно на усмотрение региональных органов власти и местного самоуправления, которые пытаются самостоятельно разрабатывать адаптационные и интеграционные механизмы управления миграционными процессами, но в большей степени полагаются на особенности развития региона и сложившиеся и закрепившиеся в регионе исторические традиции. Не оспаривая компетентности, опытности и ответственного отношения всех участников этих процессов, тем не менее существуют определенные издержки, которые могут оказать негативное влияние на эффективность деятельности по адаптации и интеграции иммигрантов. Кроме того, недостаток адекватного правового регулирования сказывается на гарантиях обеспечения прав и интересов как иностранных, так и собственных граждан, поскольку некоторые аспекты деятельности по интеграции и адаптации могут непосредственно затрагивать права и свободы личности (например, ограничение доступа к определенным услугам и льготам в зависимости от правового статуса человека).

Рамочное упрощенное регламентирование вопросов регулирования адаптации и интеграции иностранных граждан вряд ли будет в полной мере отвечать интересам российского государства.

Обзор зарубежного опыта показал, что положительным моментом зарубежной практики в сфере интеграции следует считать большой выбор и разнообразие хорошо апробированных и зарекомендовавших себя интеграционных механизмов и схем, которые вполне могут быть включены и в российскую правовую систему и найти отражение в базовом специальном федеральном законе. Среди таких мер можно отметить социально-трудовое наставничество на производстве, формирование местных интеграционных партнерств с привлечением самого

широкого круга как государственных и муниципальных органов, так и представителей бизнеса и гражданского общества, и стимулирование волонтерского движения.

Анализ региональных практик адаптации и интеграции мигрантов позволил сделать вывод о том, что вопросы социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов рассматриваются органами государственной власти и органами местного самоуправления муниципальных образований субъектов Российской Федерации в общем комплексе реализации задач государственной национальной политики, профилактики межнациональной напряженности, противодействия распространению идеологии терроризма и экстремизма. Проводится персональная работа с лидерами национальных диаспор (общин), руководителями национально-культурных общественных объединений, действующих на территории регионов, решаются вопросы о необходимости активной разъяснительной работы с членами национальных диаспор (общин) в целях формирования у них уважительного отношения к культуре принимающей стороны, корректировки прибывающими мигрантами своих поведенческих бытовых стереотипов и соблюдения правил, принятых в принимающем обществе.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации оказывают системную государственную поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям, включая национально-культурные общественные объединения и автономии, участвующие в социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество.

В регионах Центрального, Северо-Западного, Приволжского, Северо-Кавказского, Южного, Уральского, Сибирского и Дальневосточного федеральных округов создаются условия для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество путем проведения с мигрантами бесед, осуществляется взаимодействие с религиозными и общественными организациями, в том числе образованными выходцами из иностранных государств, на регулярной основе проводятся рабочие встречи по вопросам недопущения иностранными гра-

жданами и лицами без гражданства нарушений миграционного законодательства Российской Федерации и об его изменениях, проводятся экзамены на знание русского языка и истории современной России, работа по обеспечению контроля за прозрачностью миграционных потоков.

В большинстве регионов и на муниципальном уровне проводится мониторинг состояния в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций, реализуются проекты, направленные на развитие образовательных программ для детей мигрантов и членов их семей по изучению русского языка, этики, традиционной культуры народов России. Они предусматривают проведение курсов повышения квалификации для педагогов общеобразовательных учреждений по организации процесса обучения детей, для которых русский язык не является родным; к проведению государственных праздников, мероприятий, посвященных памятным датам в истории России, привлекаются представители национально-культурных объединений регионов.

Главные ориентиры государственного и муниципального регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов в современной России направлены сегодня на то, чтобы те иностранные граждане, которые хотели бы остаться в России на постоянное место жительства, стали бы максимально вписаны в наш российский контекст. Государство должно поддерживать уже работающие в этом направлении НКО, формировать социальный заказ, доверив эти функции тем организациям, которые соответствуют критериям социально ориентированных организаций.

Меры по социально-культурной интеграции мигрантов должны носить комплексный, системный характер. К сожалению, на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти не всегда имеется понимание важности комплексной деятельности по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов. Между тем именно этот фактор обеспечивает эффективность всей государственной миграционной политики.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс].
2. Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [Электронный ресурс].
2. Федеральный закон от 22.10.2013 № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений».
3. Федеральный закон от 04.11.2014 № 336-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 4 Федерального закона “О национально-культурной автономии”».
4. Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии».
5. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».
6. Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».
7. Федеральный закон от 18.07.2006 № «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».
8. Федеральный закон от 05 декабря 2017 года № 366-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Россий-

ской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации».

9. Указ Президента Российской Федерации «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 168 “О Федеральном агентстве по делам национальностей”» от 24.08.2017 № 399.

10. Указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

11. Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 (ред. от 06.12.2018) «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

12. Указ Президента РФ № 322 от 12 мая 2020 г. «О некоторых вопросах реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45519> (дата обращения: 06.07.2020 г.).

13. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ от 13 июня 2012 г.). URL: Информационно-правовой портал ГАРАНТ.

14. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 гг. (утв. Президентом РФ от 31 октября 2018 г.). URL: Информационно-правовой портал ГАРАНТ.

15. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Реализация государственной национальной политики”».

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июля 2017 года № 885 «О расширении перечня общест-

венно полезных услуг, оказываемых социально ориентированными некоммерческими организациями».

17. Постановление Правительства РФ от 18.04.2015 № 368 (ред. от 16.12.2017) «О Федеральном агентстве по делам национальностей» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве по делам национальностей»).

18. Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 «1532 (ред. от 31.03.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Реализация государственной национальной политики”».

19. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1502-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 01.11.2012 № 1119 «Об утверждении требований к защите персональных данных при их обработке в информационных системах персональных данных».

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.02.2012 № 79 «О лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации».

22. Проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации».

23. Приказ ФМС России от 08.11.2010 № 402 «Об утверждении Положения об Управлении содействия интеграции Федеральной миграционной службы».

24. Приказ МВД России от 15.04.2016 № 192 (ред. от 23.12.2016) «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации».

25. Постановление Правительства Москвы от 08.09.2009 № 945-ПП «О дополнительных мерах по профилактике ксенофобии и этнополитического в молодежной среде города Москвы».

Монографические исследования, статьи в научных и периодических изданиях и сети Интернет

1. Андриченко Л.В., Плюгина И.В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2019.

2. Арефьев А.Л., Шереги Ф.Э. Экспорт российских образовательных услуг: статистический сборник. Вып. 6. М.: Социоцентр, 2016.

3. Аствацатурова М.А. Национально-культурное самоопределение в системе межэтнических и этноконфессиональных отношений. Общественные инициативы // Гражданские инициативы в сфере этнической политики: возможности посредничества гражданских структур в деле предупреждения и урегулирования этнических конфликтов. М.: ИЭА РАН, 2013.

4. Бенхабиб С. Притязания культуры: равенство и разнообразие в глобальную эру / пер. с англ.; под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Логос, 2003.

5. Брубейкер Р. Этничность без групп / пер. с англ. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012.

6. Власова Н.И. Филиппинская идиллия // Российская миграция. Информационно-аналитический журнал. 2009, август-сентябрь. № 5-6 (36037). С. 39.

7. Волох В.А., Суворова В.А. Проблемы институционального обеспечения государственной миграционной политики. URL: <http://www.migimo.ru/razdel/145/>; URL: <http://www.migimo.ru/razdel/145/>

8. Выступление директора ФМС России К.О. Ромодановского в Государственной Думе Федерального Собрания РФ

23 марта 2012 г. URL: <http://pravorf.org/index.php/news/519-2012-03-23-16-38-25>

9. Гаштер А. Неписанные законы // Миграция XXI век. 2013. № 5(20).

10. Деханова Н.Г., Леденева В.Ю. Развитие и повышение привлекательности регионов Дальневосточного федерального округа в реализации Государственной программы по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников // Социодинамика. 2020. № 3. С. 1-11.

11. Дмитриева Т.Н. О некоторых аспектах понятийного аппарата политики интеграции // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». 2015. № 4. С. 26-32.

12. Дробижева Л.М. Этничность в социально-политическом пространстве Российской Федерации. Опыт 20 лет. М.: Новый хронограф, 2013.

13. Жизнь в России гастарбайтеров из КНДР // Новая газета. 2017. 10 июля. № 73. URL: <https://novayagazeta.ru/articles/2017/07/10/73071-ray-na-shestoy-chasti-sushi?fromtg=1?print=true>

14. Жогин Б.Г. Интеграция вынужденных мигрантов в местное сообщество: опыт практической и исследовательской деятельности. Ставрополь, 2012.

15. Ивахнюк И.В. Некоторые методологические и практические вопросы политики интеграции мигрантов в России // Интеграция мигрантов: возможна ли она в современном обществе? М.: Проспект, 2016.

16. Интеграционный экзамен для иностранных граждан: зарубежный опыт, проблемы и перспективы проведения в России: монография / А.В. Должикова, В.М. Козьменко, М.Н. Мосейкина, Е.В. Киселева, О.С. Кажаяева. 2-е изд., испр. и доп. М.: РУДН, 2016.

17. Интеграция мигрантов: возможна ли она в современном обществе? // Научная серия «Международная миграция населе-

ния: Россия и современный мир» / гл. ред. В.А. Ионцев. М.: Экономический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова, 2015. Вып. 29.

18. Интервью И.В. Барина. URL: <https://nazaccent.ru/content/26756-strategiya-i-ideal-2018.html>.

19. Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации о деятельности некоммерческих организаций. URL: <http://unro.minjust.ru/NKAs.aspx>.

20. Кононов Л.А. Процессы адаптации и интеграции мигрантов, их влияние на национальную безопасность Российской Федерации // Миграционная политика в Российской Федерации: сборник экспертно-аналитических докладов; отв. ред. М.А. Омаров. М.: РГГУ, 2019.

21. Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации при Президенте Российской Федерации. 2010. № 4(14). М.: Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2010.

22. Краткий обзор законодательства и передовых практик отдельных зарубежных государств в сфере адаптации и интеграции мигрантов: сборник выдержек из нормативных правовых актов, аналитических материалов, а также рекомендаций по совершенствованию деятельности по адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации. М.: МОМ, 2017.

23. Кульбачевская О.В. Деятельность национально-культурных организаций в Москве // Гражданские инициативы в сфере этнической политики: возможности посредничества гражданских структур в деле предупреждения и урегулирования этнических конфликтов. М.: ИЭА РАН, 2013.

24. Леденёва В.Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов: монография. М.: Спутник+, 2014.

25. Леденёва В.Ю. Административно-организационные механизмы регулирования интеграции мигрантов в Испании // Управление. 2019. № 3.

26. Лепшокова З.Х. Стратегии адаптации мигрантов и их психологическое благополучие (на примере Москвы и Северного Кавказа): монография. М.: Грифон, 2012.

27. Лубский А.В., Сериков А.В., Терещенко А.А. Функциональная роль диаспор и потенциал интеграции мигрантов (на примере Ростовской области) // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2016. № 11. С. 49-54.

28. Малахов В.С. Интеграция мигрантов: концепции и практики. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2015.

29. Международная трудовая миграция в современной России: от мониторинга к принятию управленческих решений: колл. монография. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2018.

30. Миграционный пакт ООН не подписали 7 из 28 стран Евросоюза, сообщили СМИ. URL: <https://ria.ru/20181211/1547819916.html>

31. Миграция и преступность: сравнительно-правовой анализ: монография / И.С. Власов, Н.А. Голованова, В.Ю. Артемов и др.; отв. ред. И.С. Власов, Н.А. Голованова. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Юридическая фирма «Контракт», 2013.

32. Мониторинг реализации государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, на территориях вселения субъектов Российской Федерации. URL: https://xn--b1aew.xn--plai/mvd/structure1/Glavnie_upravlenija/guvm/compatriots/monitoring/2019.

33. Мукомель В.И. Адаптация и интеграция мигрантов: методологические подходы к оценке результативности и роль

принимающего общества // Россия реформирующаяся: сборник научных статей / отв. ред. М. К. Горшков; Институт социологии РАН. М.: Новый хронограф, 2016. Вып. 14. С. 411-467.

34. Общее население Евросоюза. Численность населения стран Евросоюза. URL: <http://fb.ru/article/211968/obschee-naselenie-evrosoyuza-chislennost-naseleniya-stran-evrosoyuza>.

35. Омельченко Е.А. Интеграция мигрантов средствами образования: российский и мировой опыт. М.: Этносфера, 2018.

36. ООН утвердила Глобальный пакт о миграции. URL: <https://iz.ru/822096/2018-12-10/oon-utverdila-globalnyi-pakt-o-migratsii>

37. Паскачев А.Б., Волох В.А., Суворова В.А. Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях: монография. Ярославль: Литера, 2017.

38. Пешкова В.М. Инфраструктура трудовых мигрантов в городах современной России (на примере мигрантов из Узбекистана и Киргизии в Москве) // Мир России. 2015. № 2. С. 129-151.

39. Положение об Управлении содействия интеграции Федеральной миграционной службы. 10 сентября 2010. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/structure/management/integr/>

40. Попков Ю.В. Мультикультурализм, интеркультурализм, интернационализация в социокультурной динамике // Вестник Новосибирского гос. ун-та. Серия «Философия». 2015. Т. 13(2). С. 48-55.

41. Прудникова Т.А. Адаптация и интеграция мигрантов в российское общество как фактор предупреждения незаконной миграции // Вестник экономической безопасности, 2016. № 2. С. 203-206.

42. Рамонова М. А. Стратегии многоуровневого управления международно-политической системой: дис. ... канд. полит. наук. М., 2012.

43. Россия в цифрах 2019. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140086922125

44. Сборник эффективных практик «Адаптация и интеграция мигрантов». Подготовлен Благотворительным фондом поддержки и развития просветительских и социальных проектов в 2018 году. URL: <http://migrussia.ru/images/migrantadaptation.pdf>

45. Статистика и аналитика // Министерство внутренних дел Российской Федерации. URL: [//гувм.мвд.рф](http://гувм.мвд.рф)

46. Тарханова Э.И. Интеграция различных категорий мигрантов в современной России: монография. М.: Издательский дом Гос. ун-та упр., 2017.

47. Тишков В.А., Барышная Н.А., Кульбачевская О.В. и др. Миграция и межнациональные отношения: ресурс государственно-общественного партнерства в России: брошюра; под ред. академика В.А. Тишкова. М. 2019 С. 45. URL: <https://yandex.ru/search/?lr=213&text> (дата обращения: 15 апреля 2020).

48. Тишков В. Исторический феномен диаспоры // Этнографическое обозрение. 2000. № 2.

49. Тюменцева Г.И. Миграционная политика: проблемы, противоречия, решения // Вестник Челябинского государственного университета. Политические науки. Востоковедение. 2014. № 14(343). С. 47-54.

50. Фельдман П.Я. Российская модель функционального представительства интересов: национальные политические традиции и современное состояние // Вестник российской нации. 2014. № 4. С. 207-216.

51. ФМС: соотечественникам за рубежом стало проще вернуться на родину // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/interview/20130513/936890025.html> (дата обращения: 10.05.2020).

52. Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010.

53. Юдина Т.Н. Интеграционные контракты как инструменты иммиграционной политики: европейский опыт для России // Интеграция мигрантов: возможна ли она в современном обществе? М., 2013.

54. Юдина Т.Н. Социология миграции: к формулированию нового научного направления. М.: Дашков и Ко, 2011.

55. Южанин М.А. О социокультурной адаптации в иноэтнической среде: концептуальные подходы к анализу // Социологические исследования. 2012. №5. С. 70-77.

56. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [Official Website]. URL: [//www.bamf.de/DE/Migration/JuedischeZuwanderer/Voraussetzungen/voraussetzungen-node.html](http://www.bamf.de/DE/Migration/JuedischeZuwanderer/Voraussetzungen/voraussetzungen-node.html)

57. Darieva T. Das fremde Eigene. Zur Integrationserfahrung post-sowjetischer Zuwanderer in Berlin // Remmert, Werner (Hg.) Kollektive Identitäten und kulturelle Innovationen. Ethnologische, soziologische und historische Studien. Leipziger Universitätsverlag. 2002.

58. Hooghe L., Marks G. Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance // American Political Science Review. 2003. Vol. 97, №. 2. P. 233-243.

59. URL: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/MigrationIntegration/Integration/Integrationspolitik/integrationspolitik_node.html (дата обращения: 07.07.2020).

60. Ingenhorst, Heinz Die Rußlanddeutschen. Aussiedler zwischen Tradition und Moderne. Frankfurt [u.a.], Campus-Verl., 1997. С. 10.

61. Integrationspolitik [Elektronische Ressource] // Bundesministerium des Innern [Official Website]. URL: http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/MigrationIntegration/Integration/Integrationspolitik/integrationspolitik_node.html

62. Migration aus Kunst, Wissenschaft und Aktivismus. München, 2009.

63. Migranten überwiesen 4,2 Milliarden Euro in Herkunftsländer. URL: <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/bundesbank-migranten-ueberwiesen-4-2-milliarden-euro-in-herkunftslaender/20234288.html>.

64. Migration nach Deutschland, Jüdische Zuwanderer, Aufnahmevoraussetzungen [Elektronische Ressource] // Multiculturalism Policies in Contemporary. URL: <http://www.queensu.ca/mcp/immigrant-minorities/evidence/spain>.

65. Multiculturalism Policies in Contemporary Democracies // Queen's University. URL: <http://www.queensu.ca/mcp/immigrant-minorities/evidence/spain>

66. Sobre la diversidad lingüística en España puede verse: SIGUÁN, M. (1992). España plurilingüe, Madrid: Alianza, y TURELL, M. T. (ed.) (2001). Multilingualism in Spain: Sociolinguistic and psycholinguistic aspects of linguistic minority groups. Londres: Cromwell Press. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000024873370>

67. Yildiz, Erol: Migration bewegt die Stadt. // Bayer, N.; Engl, A. (Hrsg.): Crossing Munich. Beiträge zur Migration aus Kunst, Wissenschaft und Aktivismus. München, 2009.

Научное издание

Виктория Юрьевна Леденёва
Леонид Алексеевич Кононов

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОЦЕССОВ АДАПТАЦИИ
И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Редактор *Ж.В. Медведева*
Технический редактор *Е.В. Попова*
Компьютерная верстка *М.Н. Закиной*
Дизайн обложки *Ю.Н. Ефремовой*

Тематический план изданий
учебной и научной литературы 2020 г., № 56

Подписано в печать 17.11.2020 г. Формат 60×90/16. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 18,75. Тираж 500 экз. Заказ 821

Российский университет дружбы народов
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3

Типография РУДН
115419, ГСП-1, г. Москва, ул. Орджоникидзе, д. 3, тел. (495) 952-04-41

Для заметок

Для заметок



Леденёва Виктория Юрьевна — доктор социологических наук, главный научный сотрудник — руководитель Отдела этнодемографических и интеграционных процессов Института демографических исследований ФНИСЦ РАН.

Основная сфера научных интересов связана с изучением проблем социальной адаптации и интеграции иммигрантов.

Автор более 100 научных работ и публикаций по вопросам государственного регулирования миграционных процессов. Один из авторов первого в России учебного пособия по миграционной политике «Основы миграционной политики» (М., 2010).

Участие в экспертной деятельности:

- Экспертный совет Федерального агентства по делам национальностей;
- Комиссия по миграционным вопросам Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям;
- Рабочая группа по реализации Плана Концепции государственной миграционной политики на 2019-2025 годы.



Кононов Леонид Алексеевич — доктор политических наук, профессор, доцент кафедры политологии Военного университета МО РФ.

Автор более 100 научных статей и монографий. Призер двух конкурсов на лучшую научную книгу: в 2012 г. на Всероссийском конкурсе, организованным Фондом развития отечественного образования г. Сочи: его монографии присуждено первое место в номинации гуманитарные науки. В 2020 г. на конкурсе Министерства обороны РФ другой монографии присуждено третье место.

Сфера научных интересов: миграционная политика, глобальная ядерная безопасность, контроль над ядерными вооружениями.

