

Вопросы инфраструктуры интеграции мигрантов в региональных планах реализации государственной национальной политики Российской Федерации

Т. А. Бажан

доктор философских наук, ведущий научный сотрудник научной школы
«Высшая школа публичной политики» РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: tbajan@mail.ru

Infrastructure Issues of Social and Cultural Adaptation and Integration of Migrants in the Regional Plans of Implementation of the State National Policy of the Russian Federation

T. A. Bazhan

Doctor of Philosophy, Leading Researcher of the School of Public Policy of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: tbajan@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена проблеме инфраструктуры для социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество. Ее актуальность обусловлена сложившейся миграционной ситуацией. Автор анализирует документы планирования реализации государственной национальной политики на территории субъектов Российской Федерации в части касающейся адаптации и интеграции мигрантов. Содержащиеся в них мероприятия адаптационно-интеграционной направленности свидетельствуют о сформировавшемся позитивном прагматическом отношении к адаптации и интеграции как к инструменту стабилизации межнациональных отношений и оптимизации социально-экономических процессов (включая рынок труда). Наличие пробелов в федеральном законодательстве минимизирует и фрагментирует возможность создания соответствующей инфраструктуры. В этой связи очевидна избирательность региональной политики по отношению к различным группам иностранцев. Основная масса мероприятий направлена на социально-психологическую и культурно-языковую адаптацию детей мигрантов с целью их последующей интеграции в российское общество. Группы мероприятий также адресованы и отдельным категориям взрослых мигрантов (участники Госпрограммы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников; беженцы; высококвалифицированные специалисты; участники учебной миграции и некоторые др.). При этом отсутствуют механизмы адаптационной поддержки для самой многочисленной и отчасти проблемной категории – трудовых мигрантов. Инфраструктура для адаптации и интеграции мигрантов должна соответствовать миграционной ситуации, а также быть действенным инструментом реализации национальной и миграционной политики Российской Федерации. Для этого необходима выработка единого стратегического подхода, а также системы мер политико-правового и социально-экономического характера.

Ключевые слова: социальная и культурная адаптация мигрантов, социальная и культурная интеграция мигрантов, миграционная политика, государственная политика в сфере интеграции, адаптационно-интеграционный инструментарий, государственная национальная политика, миграционная политика Российской Федерации.

Abstract

The article is devoted to the problem of infrastructure for sociocultural adaptation and integration of foreign citizens into Russian society. Its relevance is due to the current migration situation. The author analyzes the planning documents for the implementation of the state national policy on the territory of the constituent entities of the Russian Federation with regard to the adaptation and integration of migrants. The measures of adaptation-integration orientation contained in them testify to the emerged positive pragmatic attitude towards adaptation and integration as a tool for stabilizing interethnic relations and optimizing socio-economic processes (including the labor market). The presence of gaps in federal legislation minimizes and fragments the possibility of creating an appropriate infrastructure. In this regard, the selectivity of regional policy in relation to various groups of

foreigners is obvious. The bulk of activities are aimed at the socio-psychological and cultural-linguistic adaptation of migrant children with a view to their subsequent integration into Russian society. Groups of activities are also addressed to certain categories of adult migrants (participants of the state program to assist the voluntary resettlement of compatriots; refugees; highly qualified specialists; participants in educational migration, and some others). At the same time, there are no adaptation support mechanisms for the most numerous and partly problematic category - labor migrants. The infrastructure for the adaptation and integration of migrants should be consistent with the migration situation and also be an effective tool for the implementation of the national and migration policy of the Russian Federation. This requires the development of a unified strategic approach, as well as a system of measures of a political, legal and socio-economic nature.

Keywords: social and cultural adaptation of migrants, social and cultural integration of migrants, migration policy, state policy in the sphere of integration, adaptation and integration tools, state national policy, migration policy of the Russian Federation.

Постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными и практическими задачами

Российская Федерация, принимающая значительное количество иностранцев, нацелена на повышение своей миграционной привлекательности и в будущем¹. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года указывает на необходимость снижения дефицита трудовых ресурсов за счет миграции. Для этого предусматривается «формирование в обществе толерантного отношения к трудовой миграции и мигрантам, создание системы социализации мигрантов, условий для их адаптации»². Помимо формирования толерантного отношения нужна эффективная система социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество, которая бы обеспечила и их полноценную социализацию, и рациональное использование миграционного ресурса на благо страны. В этой связи актуализируется проблема инфраструктуры – центрального элемента такой системы.

Данная проблема усугубляется тем, что до сих пор и в российском обществе, и в российской науке отсутствует четкое представление о том, какая именно инфраструктура сможет обеспечить

важнейшие цели миграционной политики России (ее суть, принципы построения и функционирования, стратегические задачи, соотношение участия государства, бизнеса и гражданского общества). В силу этого упомянутая инфраструктура складывается стихийно и неэффективно. Внимание к ней со стороны государства является неопределенным стратегически и фрагментарным тактически. Об этом свидетельствует исчезновение из текста новой Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы задачи создания инфраструктуры для адаптации и интеграции мигрантов³.

Анализ последних исследований и публикаций, в которых рассматривались аспекты этой проблемы

В последние годы научная литература пополнилась значительным количеством публикаций, посвященных исследованию различных аспектов проблемы адаптации и интеграции мигрантов в российское общество. Исследовались методологические (В. И. Мукомель [6], В. Ю. Ледечева [4] и др.) и правовые (Л. В. Андриченко [1], В. А. Волох [7] и др.) аспекты; международный опыт и лучшие практики работы на данном направлении [5]. Защищен ряд диссертаций, посвященных исследованию адаптации и интеграции (Т. Н. Дмитриева [2] и др.). Вместе с тем вопросы, касающиеся инфраструктуры для адаптации и интеграции мигрантов, которая должна быть в России, поднимаются в научной литературе нечасто (С. В. Рязанцев [9] и некоторые др.).

¹ Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года. – URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz/doc20130325_06; Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2036 года. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 4.05.2019).

² Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 28 сентября 2018 г.). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 4.05.2019)

³ Прежняя версия Концепции – Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Президентом Российской Федерации 8 июня 2012 г. № Пр-1490) – соответствующую задачу ставила. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 15.01.2019).

Формирование целей статьи

Для того чтобы создание инфраструктуры для адаптации и интеграции было стратегически выверенным и соответствовало интересам страны, необходима объективная оценка потребности в ней российских регионов и общества в целом; эффективности имеющихся механизмов; возможностей для развития инфраструктуры; алгоритмов оптимизации правовых, социальных и экономических условий ее развития. Для этих целей был предпринят анализ документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации по реализации национальной политики страны в части, касающейся проблематики адаптации и интеграции мигрантов. Его отдельные результаты представлены в рамках данной статьи.

Изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов

Региональные документы, с одной стороны, отражают общую федеральную политику в определенном направлении, а с другой – соответствие общей тенденции интересам субъектов федерации. Анализ выявил неоднородность подходов российских регионов к созданию условий для адаптации и интеграции иностранных граждан. Больше или меньше внимание к данному направлению обусловлено рядом объективных факторов (количество трудоспособного населения, количество прибывших иностранных граждан, размеры территории, степень и характер развития экономики региона, стратегическое видение его социально-экономического развития и др.).

В рамках данной статьи остановимся на общей особенности планирования мероприятий в области адаптации и интеграции мигрантов. Речь идет об очевидной избирательности региональных политик, которая проявляется в неодинаковом внимании к различным группам иностранцев в зависимости от их возраста и правового статуса.

Упомянутая избирательность проявляется в неодинаковой интенсивности мероприятий, предназначенных для взрослых мигрантов и их детей. «Детский» сектор адаптационно-интеграционных мероприятий отличается большим разнообразием и последовательностью. В планах субъектов Российской Федерации по реализации государственной национальной политики широко представлены мероприятия, направленные на социально-психологическую и культурно-языковую адаптацию детей мигрантов с целью их последующей интеграции в российское общество. Отме-

тим, что данная работа предусмотрена и в других документах регионов России (планы, посвященные реализации образовательной, культурной, миграционной политики). Кроме того, в ряде регионов принимались отдельные планы, непосредственно посвященные социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

Так, запланированы мероприятия по социально-психологической и культурно-языковой интеграции детей мигрантов в соответствующих документах Астраханской¹, Владимирской², Тульской³, Тюменской⁴ областей, Республики Хакасия⁵ и других регионов.

Помимо работы на основе осуществления программ дошкольного обучения и реализации учебного процесса в рамках общего образования предусмотрена дополнительная внешкольная деятельность. Например, проведение детских профильных оздоровительных лагерей «Учимся говорить по-русски», «Учимся жить в согласии» и

¹ План мероприятий по социальной и культурной адаптации мигрантов Астраханской области, утвержден Распоряжением Правительства Астраханской области от 24 декабря 2018 г. N 722-Пр. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.02.2019).

² План мероприятий по реализации Концепции миграционной политики во Владимирской области до 2025 года в системе образования, утвержден приказом департамента образования администрации Владимирской области от 10 октября 2014 г. № 1317; План реализации концепции миграционной политики во Владимирской области до 2025 года, утвержденный Постановлением администрации Владимирской области от 5 сентября 2014 г. № 935 (ред. от 28 октября 2016 г. № 950). – URL: <http://docs.cntd.ru/document/422406210> (дата обращения: 2.02.2019).

³ План мероприятий по реализации в 2016–2018 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года в Тульской области, утвержден распоряжением правительства Тульской области от 28 апреля 2016 г. N 311-р. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/439050076> (дата обращения: 21.03.2019).

⁴ План мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года в Тюменской области, утвержденный распоряжением Правительства Тюменской области от 10 декабря 2013 г. N 2325-рп. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/460222791> (дата обращения: 21.03.2019).

⁵ План мероприятий по социальной и культурной адаптации мигрантов в Республике Хакасия на 2016–2018 годы, утвержден Постановлением Президиума Правительства Республики Хакасия от 8 июня 2016 г. №58-п. – URL: <https://r-19.ru/ispolnenie-porucheniy-prezidenta-rossii/5573/52299/> (дата обращения: 16.02.2019).

др.¹ Предпринимаются меры по организации дополнительного обучения русскому языку детей, для которых он не является родным².

В ряде регионов в планах предусмотрено проведение научных исследований (в первую очередь социологических) с целью изучения эффективности процессов адаптации и интеграции иностранных граждан на территории конкретного региона. Цель запланированных исследований – выработка инструментария для учебного процесса. Например, в План реализации национальной политики города Москвы на 2016–2018 годы включено следующее мероприятие: «Развитие системы диагностики и тестирования уровня владения русским языком и социально-культурной адаптированности учащихся и воспитанников московских образовательных учреждений, а также взрослых мигрантов (на внебюджетной основе, с последующей организацией для желающих курсов русского языка, основ истории и законодательства РФ)»³. Кроме того, в соответствующие планы включают мероприятия, направленные на создание социально-экономических условий для адаптации и интеграции детей иностранных граждан в российское общество (Астраханская область, Курская область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра и др.).

Такая избирательность в отношении детской мигрантской аудитории не случайна. Во-первых, логично уделять особое внимание интеграции детей иностранцев, которые будут проживать в России в течение длительного времени или останутся здесь навсегда. Во-вторых, для этого созданы необходимые условия.

¹ Например, Региональный план мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденный распоряжением правительства Ивановской области от 24 февраля 2014 г. № 35-рп (в ред. от 21 июля 2016 г. № 136-рп). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 28.02.2019)

² Например, План мероприятий по реализации в Челябинской области в 2014–2016 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержден Распоряжением Правительства Челябинской области от 16 сентября 2014 г. № 548-рп. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/422407805> (дата обращения: 5.04.2019).

³ План реализации национальной политики города Москвы на 2016-2018 годы. – URL: https://www.mos.ru/upload/documents/files/5128/22082017_08-14-2274_7_Gorbenko_AN_Sychkov_VI.pdf (дата обращения: 5.04.2019).

1. Согласно пункту 2 статьи 78 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» детям иностранных граждан предоставлено право на получение дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования⁴. Непосредственный порядок, регламентирующий реализацию этого права, предусмотрен приказами Министерства просвещения Российской Федерации⁵. Соответственно уже созданы правовые основы для обеспечения адаптации и интеграции несовершеннолетних иностранцев в российское общество.

2. Создана государством и действует инфраструктура, необходимая для образовательной деятельности (материальная и учебно-методическая база; система контрольно-надзорной деятельности, обеспечивающая ее развитие в правильном направлении).

3. Особо стоит отметить наличие кадров, осуществляющих образовательный процесс. В рамках высшего педагогического образования не только готовятся необходимые кадры, но и созданы условия для их переподготовки и повышения профессиональной квалификации воспитателей и преподавателей, работающих с детьми, для которых русский язык не является родным.

Мы не будем акцентировать внимание на качестве и эффективности адаптации детей мигрантов и последующей их интеграции в российское общество. Важно отметить, что в системе образования созданы для этого необходимые условия.

4. Наконец, родители юных иностранцев высоко мотивированы на полноценное включение своих детей в российское общество и активно используют услуги дошкольных и школьных образовательных учреждений. Такая мотивация обусловлена тем, что перед юными мигрантами

⁴ Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ (ред. от 6 марта 2019 г.) «Об образовании в Российской Федерации». – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 16.02.2019).

⁵ Приказ Минобрнауки России от 8 апреля 2014 г. № 293 (ред. от 21 января 2019 г.) «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования» (Зарегистрировано в Минюсте России 12 мая 2014 г. № 32220); Приказ Минобрнауки России от 22 января 2014 г. № 32 (ред. от 17 января 2019 г.) «Об утверждении Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» (Зарегистрировано в Минюсте России 2 апреля 2014 г. № 31800) и др.

открывается возможность наравне с гражданами Российской Федерации приобрести высококвалифицированную рабочую специальность или освоить профессию в рамках высшего образования. Стремление дать детям российское образование связано не только с открывающейся возможностью полноценного вхождения в принимающее общество, но и с возможностью получить более качественное образование в России, нежели на своей родине.

Совсем иная ситуация сложилась со взрослой мигрантской аудиторией. Мероприятия, направленные на адаптацию и интеграцию взрослых иностранцев, предусмотрены во многих регионах. Но таковые адресованы лишь отдельным категориям иностранцев. В их числе участники Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, – беженцы и лица, получившие временное убежище; высококвалифицированные специалисты; участники учебной миграции и др.

Так, наибольшее внимание среди взрослой аудитории адресовано соотечественникам – участникам Государственной программы. Это внимание оправданно и закономерно: зарубежные соотечественники – наиболее мотивированная на интеграцию в российское общество часть иностранных мигрантов. С начала действия Государственной программы в Россию переселились уже более 800 тыс. человек. Они знают язык, связывают свое будущее с Россией; более 40% имеют высшее образование, почти столько же – среднее специальное. Более 70% прибывших трудоспособны. Только за 9 месяцев минувшего года (2018) гражданами Российской Федерации стали более 86 тыс. соотечественников. Возможностью стать участниками Государственной программы воспользовались более 11 тыс. иностранных студентов. В силу этого адаптационные и интеграционные мероприятия для данной категории лиц преимущественно направлены на оказание правовой и социально-экономической помощи.

Среди интеграционных мероприятий, адресованных соотечественникам, встречаются и задачи по работе за рубежом. В частности, аналогичный план Кабардино-Балкарской Республики включает мероприятие «Развитие системы ди-

станционного обучения соотечественников за рубежом родным и русскому языкам»².

Определенную адаптационную поддержку законодательство предусматривает для беженцев и лиц, которым было предоставлено временное убежище в Российской Федерации. Особую опеку получили так называемые высококвалифицированные специалисты (в число которых, как свидетельствуют известные уголовные дела, возбуждавшиеся несколько лет, включались порою не только топ-менеджеры или уникальные IT-специалисты).

Итак, внимание и помощь государства по адаптации и интеграции упомянутых категорий иностранцев в российское общество – это важное достижение демографической, миграционной и социальной политики государства. Проблема в другом. Указанные категории иностранцев составляют весьма незначительную часть от общей массы мигрантов.

В минувшем году на территории страны, по оценкам РАНХиГС, находились 9 млн иностранных граждан³. Из них количество участников Государственной программы равнялось 107 651 человек, высококвалифицированных специалистов – 28 183 человек. Количество беженцев и лиц, которым было предоставлено временное убежище на территории страны, составляло немногим более 77 тыс. человек⁴. При этом количество прибывших в Россию в тот же период и указавших в миграционной карте цель въезда «работа» составило 5 047 788 человек (из них в безвизовом порядке в Россию прибыло 4 658 998 человек)⁵. Итак, доля трудовых мигрантов является наибольшей. Эта категория иностранцев не толь-

² План мероприятий по реализации в 2016–2018 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года в Кабардино-Балкарской Республике, утвержден Распоряжением Правительства Кабардино-Балкарской Республики от 1 февраля 2016 г. № 36-рп. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/432866197> (дата обращения: 26.03.2019).

³ Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. – 2018. – № 22 (83). – URL: <https://www.ranepa.ru/images/News/2018-12/28-12-2018-monitoring.pdf>. (дата обращения: 25.03.2019).

⁴ В 2018 г. беженцами в России признали всего 30 человек. – URL: <https://refugee.ru/> (дата обращения: 2.04.2019).

⁵ Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь – декабрь 2018 года с распределением по странам и регионам. – URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15851053/> (дата обращения: 2.04.2019).

¹ См. : URL: <http://government.ru/news/34207/#kolokolzev> (дата обращения: 15.04.2019).

ко весьма многочисленна, но и достаточно длительное время пребывает на территории страны (типичные трудовые миграции в Россию экономически оправдывают себя только в долговременной форме). К последнему показателю диаграммы «Количество иностранцев иных категорий» отнесены иностранные граждане, имеющие разрешение на временное проживание, вид на жительство, а также прибывшие в Россию с иными целями въезда (рисунок).

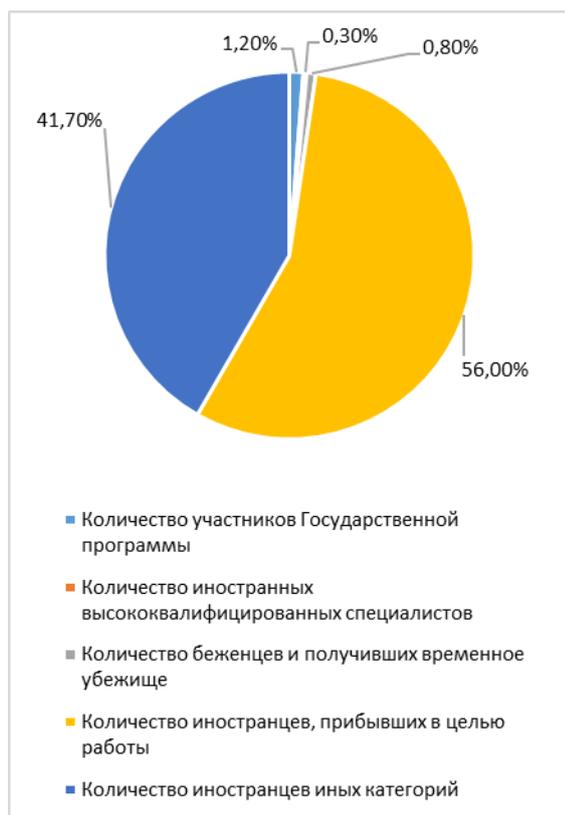


Рис. Количество иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию, по категориям

В идеальной модели трудовые мигранты должны приезжать для временной работы в другую страну в должной мере подготовленными. Традиционно по этому поводу пропагандируется филиппинский опыт домиграционной подготовки с адресным трудоустройством за рубежом. Нельзя не согласиться с мнением С. В. Рязанцева о том, что внешняя миграционная политика государства должна осуществить «перенос» издержек по интеграции мигрантов из России за ее пределы, оказывая действенное влияние на масштабы и структуру миграционных потоков, руководствуясь при этом национальными интересами страны [8].

В реальности ситуация с иностранной трудовой миграцией в Россию выглядит иначе. Ор-

ганизованный набор иностранной рабочей силы и домиграционная подготовка до сих пор не преодолели проектную стадию. Пока еще не решили проблему и международные договоры об организованном привлечении, заключенные с Узбекистаном и Таджикистаном.

При этом принимающее государство уделяет весьма незначительное внимание адаптации данной категории иностранных граждан. Мероприятия, направленные на обучение взрослых мигрантов, в планах регионов крайне немногочисленны.

В ряде региональных планов реализации национальной политики содержатся мероприятия, направленные на организацию деятельности центров тестирования иностранных граждан на базе образовательных организаций. Так, например, в планах Мурманской области¹, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры², Сахалинской области³, Республики Коми⁴ и др. поставлена задача «обеспечения условий для проведения экзамена по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации для мигрантов, претендующих на получение гражданства Российской Федерации, вида на жительство, разрешения на временное проживание, осуществление трудовой деятель-

¹ План мероприятий по реализации в 2019–2025 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года в Мурманской области, утвержден Постановлением Правительства Мурманской области от 24 января 2018 г. № 612-ПП. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/550301058> (дата обращения: 7.03.2019).

² План мероприятий по реализации в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в 2018–2020 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержден Распоряжением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 10 августа 2018 г. № 418-рп. – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 22.03.2019).

³ План мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года в Сахалинской области, утвержден Распоряжением Правительства Сахалинской области от 25 декабря 2018 г. № 729-р (в ред. от 17 января 2019 N 9-р). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 20.03.2019).

⁴ План мероприятий по реализации в 2016–2018 годах на территории Республики Коми Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержден Распоряжением Правительства Республики Коми от 29 марта 2016 г. № 117-р (в ред. от 24 января 2018 г. № 34-р. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/438845934> (дата обращения: 27.03.2019)

ности в Российской Федерации». Дело в том, что региональные вузы, имеющие базу для обучения иностранцев (кадры, опыт работы), предпочитают вместо обучения иностранных мигрантов открывать локальные центры тестирования (процедура тестирования платная и приносит соответствующим центрам определенный доход).

В планах субъектов Российской Федерации, которые включают мероприятия в области адаптации и интеграции мигрантов, лишь 21 мероприятие связано с вопросами обучения иностранцев русскому языку. Причем только 12 мероприятий непосредственно ставят задачу организации и проведения такого обучения. Так, например, во Владимирской области планировалась организация «курсов русского языка для трудовых мигрантов с целью адаптации и интеграции иностранных граждан»¹.

В этом немногочисленном ряду стоит особо отметить задачу, которая содержится в плановом документе Вологодской области «Оказание содействия Управлению по вопросам миграции УМВД России по Вологодской области в реализации адаптационных курсов в области по обучению трудовых мигрантов русскому языку, истории и культуре России, основам законодательства Российской Федерации»².

Дело в том, что Управление ФМС России по Вологодской области (УВМ УМВД Вологодской области) в 2011–2012 гг. сумело построить серьезную работу в области адаптации и интеграции мигрантов. Под эгидой областного подразделения Федеральной миграционной службы открывались языковые курсы для мигрантов, проводилась работа по информированию иностранных граждан о российском миграционном законодательстве, издавались памятки, была налажена работа с национальными объединениями, с которыми взаимодействовали иностранные ми-

гранты, приезжавшие на работу в область. В 2013–2014 гг. Вологодским управлением активно прорабатывалась возможность создания адаптационного центра для иностранных работников, в котором бы помимо консультативных, образовательных программ организовывались места для их проживания.

Авторы проекта нашли удачную форму – создание центра на основе государственно-частного партнерства. В зданиях на территории бывшего военного городка оборудовались жилые помещения и учебные классы (по примеру адаптационных центров, ранее созданных ФМС России в городах Тамбове и Оренбурге). Учебный процесс предполагалось обеспечить силами преподавателей вологодских вузов. Помимо задач адаптационного характера (работа с временно пребывающими иностранными гражданами – трудовыми мигрантами), по замыслу авторов проекта предполагалась и работа по интеграции лиц, прибывших в качестве участников Государственной программы из-за рубежа. Для них разрабатывались специальные учебные курсы и обеспечивалась возможность для первоначального временного проживания. Это стало крайне полезным, когда в 2014 г. на территорию России хлынула волна беженцев из восточных областей Украины. Адаптационный центр стал временным приютом для украинских беженцев. Там было организовано консультирование граждан, их документирование, медицинское освидетельствование, помощь в трудоустройстве и т. д.

В региональных планах прослеживается стремление встроить адаптационную работу в социальные реалии региона, включая производственные. Например, в аналогичном документе Омской области запланировано «проведение выездных занятий по русскому языку на площадках работодателей, использующих труд иностранных граждан»³.

Упомянутые в плановых документах субъектов немногочисленные мероприятия, связанные с обучением мигрантов, далеко не всегда отличаются конкретностью и нацеленностью на

¹ План реализации Концепции миграционной политики во Владимирской области до 2025 года, утвержденный постановлением администрации Владимирской области от 5 сентября 2014 г. № 935 (в ред. от 28 октября 2016 г. № 950. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/422406210> (дата обращения: 2.02.2019).

² План мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года на территории Вологодской области в 2016–2018 годах, утвержден Постановлением Правительства области от 28 декабря 2015 г. № 1216 (в ред. от 23 июля 2018 г. № 647). – URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 27.02.2019)

³ План мероприятий по реализации в 2016–2018 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года на территории Омской области, утвержден распоряжением Губернатора Омской области от 18 марта 2016 г. № 61-р. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/432984682> (дата обращения: 13.03.2019).

результат. Например, пункт «Совершенствование деятельности по адаптации и интеграции мигрантов, в том числе по правовому консультированию, изучению русского языка, сотрудничеству с международными, общественными организациями и национальными сообществами»¹. Поставленная задача справедлива, но чрезвычайно широка и неконкретна. Хотя этот пункт плана нацелен на «Обеспечение социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов», вряд ли отчет о его выполнении будет содержать количество действующих на стационарной основе курсов по обучению русскому языку, основам истории, культуры и законодательства России. Еще менее вероятным будет указание на количество иностранных граждан, которые занимались на этих курсах, сумели выучить русский язык, а также получить другие необходимые для полноценной адаптации знания.

Имеются мероприятия, которые кажутся любопытными, но несколько фантастичными с точки зрения обучения иностранному языку людей, имеющих низкую мотивацию к обучению, скромную общеобразовательную подготовку и занимающихся тяжелым физическим трудом по много часов в день – продвижение созданных мобильных приложений для изучения мигрантами русского языка, истории и права².

Упомянутые планы включают мероприятия, которые подменяют работу с мигрантами бесконечным обсуждением темы мигрантов. Например, «проведение семинаров по вопросам адаптации мигрантов. (Мероприятие направлено на достижение цели Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года – содействие в процессе социальной и культурной адаптации и интегра-

ции мигрантов (при их готовности) развитию речевого взаимодействия, межкультурному общению в целях повышения уровня доверия между гражданами и искоренения национальной и расовой нетерпимости)»³.

Приведенная избирательность к одним группам мигрантов (вопреки соображениям безопасности страны и рискам деструктивных трансформаций общества) обусловлена фрагментарностью и непоследовательностью государственной политики в создании инфраструктуры для адаптации и интеграции. Отсюда и обучение иностранцев представлено в региональных планах в качестве отдельных проектов. Бесспорно, благо поддержать проект социально-ориентированной некоммерческой организации по обучению 30 человек в течение 2–3 месяцев. Но обучение миллионов иностранцев – это процесс долговременный, который должен иметь стационарный характер. В противном случае вместо обучения можно получить его имитацию.

Выводы исследования и перспективы дальнейших изысканий данного направления

О чем свидетельствуют приведенные выше особенности региональных планов, касающихся реализации национальной политики страны в части адаптации и интеграции мигрантов?

1. Помимо следования популярным трендам, обозначенным федеральным центром, в региональных документах прослеживается прагматическое отношение к адаптации и интеграции мигрантов как к инструменту стабилизации международных отношений и оптимизации социально-экономических процессов на своей территории (включая рынок труда).

2. Полноценному применению такого инструмента препятствует несовершенство имеющейся нормативной правовой базы. Несмотря на то что необходимость социальной и культурной адаптации и интеграции признана рядом важных доку-

¹ План мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года на территории Курганской области на 2017–2019 годы, утвержден Распоряжением Правительства Курганской области от 25 декабря 2017 г. № 490-р. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/446658048> (дата обращения: 4.04.2019)

² План мероприятий по реализации в Республике Башкортостан в 2017–2018 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (в ред. Указа Главы Республики Башкортостан от 28 марта 2018 г. № УГ-42). – URL: <http://docs.cntd.ru/document/450244429> (дата обращения: 7.02.2019)

³ План мероприятий по реализации в 2017–2018 годах в Республике Бурятия Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденный Распоряжением Правительства Республики Бурятия от 30 марта 2017 г. № 170-р (в ред. от 26.06.2018 г. № 342-р). – URL: <http://docs.cntd.ru/document/446176650> (дата обращения: 7.02.2019)

ментов¹, определение роли и возможностей данных явлений в обеспечении национальной, экономической безопасности нашей многонациональной страны остается весьма туманным. Действующие федеральные законы лишь обозначают потенциальную возможность работы на данном направлении (Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 29 июля 2018 г.) «О некоммерческих организациях» (в ред. ред. от 29 июля 2018 г.); Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ (в ред. от 4 ноября 2014 г.) «О национально-культурной автономии»; Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 6 февраля 2019 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 18 марта 2019 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Однако специальный закон, который бы упорядочил общественные отношения в сфере адаптации и интеграции, отсутствует (ни версия ФМС России – 2014 г., ни версия ФАДН России – 2018 г. приняты не были).

Единственное конкретное мероприятие, получившее прочную правовую основу, организованный и системный характер – это единый экзамен для иностранных граждан по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации (ст. 15.1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»). Экзамен, касающийся различных категорий мигрантов, является единственным адаптационно-интеграционным требованием к иностранным гражданам, желающим жить и работать в России или в перспективе быть принятыми в гражданство.

¹ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 09.10.2007 г. № 1351 (ред. от 01.07.2014 г.); Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19.12.2012 г. № 1666 (ред. от 06.12.2018 г.); Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 - 2025 годы, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31.10.2018 г. № 622.

При этом система, необходимая для обучения иностранцев, не имеет ни правового, ни инфраструктурного обеспечения. (Исключение – предусмотренная законом финансовая поддержка проектов социально-ориентированных некоммерческих организаций в области адаптации мигрантов. Но такие проекты реализуются эпизодически и охватывают незначительную часть мигрантской аудитории.)

3. Отсутствие необходимой правовой базы на федеральном уровне минимизирует и фрагментирует возможность создания адаптационно-интеграционной инфраструктуры, которая бы действовала в субъектах федерации и была бы адекватной реальной миграционной ситуации и потребностям общества.

4. Акцент на решение проблем мигрантов только силами гражданского общества малопродуктивен. Общественные инициативы могут существенно дополнить, но не заменить государство в решении соответствующих проблем. Именно государству, обладающему необходимыми ресурсами (материальная база, организационно-правовые рычаги, привлечение к работе специалистов, обеспечение должного контроля и надзора за результатами работы), под силу создать систему адаптационно-интеграционной инфраструктуры.

Итак, в региональных документах отражается потребность в создании условий для адаптации и интеграции мигрантов. Данная потребность может быть реализована только с помощью системы мер политико-правового и социально-экономического характера. Для выработки таких мер в свою очередь нужно вновь обратиться к определению роли адаптации и интеграции мигрантов как инструмента для достижения стратегических целей развития России, а также построить оптимальную для современной миграционной ситуации модель инфраструктуры, которая бы избавила российское общество от возможных деструктивных издержек в рамках реализации миграционной политики страны.

Список литературы

1. *Андриченко Л. В.* Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2015. – № 10.
2. *Дмитриева Т. Н.* Реализация политики адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации как фактор развития институтов гражданского общества : автореферат дис. ... канд. полит. наук. – М., 2019.
3. *Варшвер Е.* Двадцать успешных практик интеграции мигрантов. – М. : МИСКП, 2014.
4. *Леденева В. Ю.* Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов : монография. – М. : Спутник+, 2014.
5. *Малахов В. С.* Интеграция мигрантов. Концепции и практики. – М. : Либеральная Миссия, 2015
6. *Мукомель В. И.* Интеграция мигрантов: вызовы, политика, социальные практики // Мир России: Социология, этнология. – 2011. – № 1. С. 34–50.
7. *Паскачев А. Б., Волох В. А., Суворова В. А.* Государственная миграционная политика Российской Федерации в новых условиях. – Ярославль : Литера, 2017.
8. *Рязанцев С. В.* Интеграция мигрантов в контексте внешней миграционной политики России // Социологические исследования. – 2018. – № 1. – С. 110.
9. *Рязанцев С. В.* О языковой интеграции мигрантов как новом ориентире миграционной политики России. – URL: // <http://os.x-pdf.ru/20ekonomika/362251-1-o-yazikovoy-integracii-migrantov-kak-novom-orientire-migracionno.php> (дата обращения: 19.04.2019).