

Н. А. Воронина

кандидат юридических наук

Институт государства и права Российской академии наук

119019, Российская Федерация, Москва, ул. Знаменка, д. 10

ORCID: 0000-0001-5182-7532. E-mail: natalia.a.voronina@gmail.com

Законодательство об адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации: тенденции развития

Аннотация. В статье анализируются современные правовые и иные средства решения проблем интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и в ряде развитых странах Запада.

Государственная миграционная политика любого принимающего иммигрантов государства имеет в качестве своей составной части так называемую «интеграционную политику» (политику интеграции), направленную на создание условий для адаптации и интеграции мигрантов в новое общество, предоставление и защиту их прав и свобод, обеспечение социальной и социально-трудовой защищенности и создание комфортного социально-культурного климата для проживания.

В странах иммиграции используются различные модели государственного управления этническим многообразием. Основными из них являлись модели мультикультурализма и ассимиляции. В настоящее время идет своеобразный процесс диффузии, размывания четких границ между моделями. В условиях изменившейся миграционной ситуации на Западе, страны ищут новые подходы к решению проблем интеграции.

Российская модель инкорпорирования (включения) мигрантов в принимающий социум основывается на политике социокультурной адаптации и интеграции, исходя из категоризации групп мигрантов.

Эффективному осуществлению интеграции мигрантов в Российское общество мешает отсутствие четкой стратегии государственной миграционной политики в сфере социокультурной адаптации и интеграции мигрантов и недостаточная разработанность миграционного законодательства в этой области.

Предложен ряд направлений и механизмов совершенствования в сфере миграционной и национальной политики РФ в части политики адаптации и интеграции мигрантов и их правового оформления.

Ключевые слова: политика социокультурной адаптации, интеграция, социальная интервенция, мультикультурное общество, миграция, социальная защищенность.

Для цитирования: Воронина Н.А. Законодательство об адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации: тенденции развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2019. – № 3 (83). – С. 63-82. DOI: 10.35750/2071-8284-2019-3-63-82.

Natalia A. Voronina

Cand. Sci. (Jurid.)

Institute of State and Law, Russian Academy of Sciences

10, Znamenska str., Moscow, 119019, Russian Federation

ORCID: 0000-0001-5182-7532. E-mail: natalia.a.voronina@gmail.com

Legislation on adaptation and integration of migrants in Russian Federation: tendencies of development

Annotation: The article examines modern legal and other measures of solution of problems of integration of foreign citizens in the Russian Federation and in a number of Western countries.

Any immigrant country has as a part of its state migration policy the so-called "integration policy" (policy of integration) aimed at creation of conditions for adaptation and integration of migrants into new society, granting and protecting their rights and freedoms, providing social and socio and labour protection and creating comfortable socio-cultural climate for living.

Immigrant countries use different models of state management of ethnic multitude. Models of multiculturalism and assimilation were the main. At present there takes place a peculiar process of diffusion – blurring clear boundaries between the models. Under conditions of a new migration situation, the Western countries are looking for new approaches to the solution of integration problems.

Russian model of inclusion of migrants into receiving society is based on policy of sociocultural adaptation and integration, based on categorization of groups of migrants.

Absence of clear strategy of the state migration policy in the field of socio-cultural adaptation and integration of migrants and lack of development in the field of migration legislation interfere with effective implementation of integration of migrants into Russian society.

A number of new approaches and improvement mechanisms in the field of migration and national policy of the Russian Federation dealing with policy of adaptation and integration of migrants and legal regulation are proposed in the article.

Keywords: policy of social and cultural adaptation, integration, social intervention, multicultural society, migration, social protection.

For citation: Voronina N.A. Legislation on adaptation and integration of migrants in Russian Federation: tendencies of development // Vestnik of St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. – 2019. – № 3 (83) – P. 63-82. DOI: 10.35750/2071-8284-2019-3-63-82.

1. Введение

Решение социально-экономических задач, стоящих сегодня перед страной, диктует необходимость ежегодного привлечения востребованного количества иммигрантов, обладающих определенными квалификационными параметрами¹. Без трудовых мигрантов численность трудоспособного населения Российской Федерации к 2025 году, по разным прогнозам, сократится до 18–19 млн человек, что может привести к серьёзным напряжёностям и диспропорциям на рынке труда.

В Россию прибывают как мигранты на постоянное место жительства, с перспективой стать будущими гражданами РФ, так и временные трудовые мигранты. Так, по данным Министерства

внутренних дел России, в 2017 г. на территорию Российской Федерации в общей сложности въехали 15,7 млн иностранных граждан.

Подавляющее большинство иностранных трудовых мигрантов в России – граждане стран СНГ, преимущественно из Средней Азии – Узбекистана, Таджикистана и Киргизии. Если у мигрантов из постсоветского пространства первых двух десятилетий сохранялись общие культурные традиции, знание русского языка и достаточно высокий уровень образования, то трудовые мигранты последних лет – это лица различной этнической принадлежности, говорящие на разных языках, исповедующие разные религии, относящиеся к различным культурам. Их отличает низкий уровень образования, низкая правовая грамотность и культура, незнание или плохое знание русского языка.

Увеличение числа трудовых мигрантов в стране помимо положительных моментов несёт с собой и потенциальные риски: рост конкуренции на рынке труда, повышение межэтнической напряженности на почве межнациональной вражды и мигрантофобии и связанные с этим акты вражды и насилия.

¹ На начало 2019 г. население России оценивалось в 146,8 млн человек. Естественная убыль населения с 1992 г. на 70% компенсировалась иммиграцией. С 2016 г. возобновилась естественная убыль населения, а миграционный прирост стал снижаться и в 2018 г. уже не смог компенсировать естественную убыль. За первые четыре месяца 2019 г. население России сократилось уже на 150 тыс. человек.

Как отмечают исследователи, многие из острых социальных проблем, порождаемых интенсификацией процессов трудовой миграции, опосредованы низкой степенью общественной интеграции, адаптации и аккультурации мигрантов, трудностями их вхождения в непривычное для них социально-культурное пространство, поэтому разработка и исследование моделей, путей, алгоритмов и механизмов социальной интеграции, адаптации и аккультурации трудящихся-мигрантов относится сегодня к числу злободневных, приоритетных направлений научного и практического поиска [6, с. 21].

Длительное время российское миграционное законодательство было ориентировано на привлечение временных иностранных работников и практически не содержало мер, способствующих их адаптации и интеграции [1, с. 291]. Сегодня в качестве одной из основных задач миграционной политики России определено создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в стране иностранных граждан посредством формирования институтов и механизмов социальной и культурной адаптации.

2. Научная разработанность проблемы.

Теоретическое осмысление в трудах зарубежных и российских исследователей

Проблема интеграции и адаптации мигрантов к новой социально-экономической и культурной среде средствами государственно-общественного регулирования является сложной комплексной научной проблемой, лежащей на стыке ряда наук: социологии, демографии, экономики, права и др. В рамках каждой из них существуют свои течения и подходы к данной проблеме. Наименее разработана данная проблема в работах российских правоведов.

Первыми российскими исследователями 1990-х годов общих проблем взаимоотношений мигрантов с принимающим российским обществом и их взаимной адаптации были демографы, экономисты и социологи Ж.А. Зайончковская, В.И. Переведенцев, Л.Л. Рыбаковский, Т.И. Заславская, Ю.В. Рошин, Л.М. Дробижева и др. В эти же годы появляются исследования, посвященные социальным аспектам адаптации по отдельным категориям мигрантов [см.: 12].

В своих исследованиях российские учёные в первую очередь ищут ответы на вопрос, как сделать политику социальной адаптации более эффективной. Так, С.В. Рязанцев считает, что

модель успешной интеграции мигрантов базируется на трёх китах. «Во-первых, легальное положение мигранта в стране и стабильность его правового статуса, что позволяет ему чувствовать себя включенным в принимающее общество, делает его частью социума. Во-вторых, знание языка, что в свою очередь обеспечивает взаимодействие с местным населением. В-третьих, создание нормальных условий работы и жизни, ликвидация коррупции и трудовой эксплуатации» [14, с. 108].

О.Д. Воробьева в целях разработки наиболее адекватных инструментов и механизмов социально-экономической поддержки мигрантов предлагает дифференцированный подход, в основе которого должна лежать классификация мигрантов с точки зрения целей пребывания в принимающей стране, а также подчёркивает, что «важным в сфере адаптации и дальнейшей интеграции долгосрочных иммигрантов является правовая поддержка и получение статуса, дающего доступ на рынок труда и возможность использования социальных институтов, таких как образование, здравоохранение, наука, культура» [3, с. 6].

В.И. Мукомель, рассматривая политики интеграции и натурализации как последовательные политики, «перехватывающие» задачи аккультурации и адаптации иммигрантов по мере их решения на предшествующем этапе, отмечает, что эффективность политик интеграции и натурализации – если рассматривать их в неразрывной связи как последовательный процесс решения задач каждого этапа – напрямую зависят от согласованности концептуальных основ, целей, задач и приоритетов каждой из них [11, с. 698].

Ряд исследователей рассматривают вопросы интеграции в первую очередь с позиций конфликтности миграционных процессов. Так, акцент на проблеме конфликтности делает Т.Н. Дмитриева, справедливо, однако, при этом, отмечая, что «решение проблемы рисков развития социально-политического конфликта в сфере включения мигрантов в российское общество представляется возможным исключительно при условии реализации соответствующей государственной политики по адаптации и интеграции иностранных граждан и эффективного политического и государственно-го управления в этой сфере»².

² Дмитриева Т. Н. Реализация политики адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации как фактор развития институтов гражданского общества : автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Дмитриева Татьяна Николаевна. – Москва, 2019. – С. 3.

В.А. Шнирельман возражает против мнения ряда учёных о потенциальной конфликтности любых межкультурных контактов, называя такой подход культурным расизмом и утверждает, что сегодня различные виды ксенофобии, использующие созданные мифы для разжигания межнациональной розни и негативные установки, активно используются против иммигрантов [18, с. 12].

Большое количество исследований посвящено проблеме адаптации детей мигрантов в России. Можно даже утверждать, что эта проблема выделилась в самостоятельное направление исследований в рамках анализа интеграционной политики государства. Однако, несмотря на достаточно высокую теоретическую разработанность проблемы интеграции детей мигрантов, на практике нередко происходит умаление их прав. При этом в новой миграционной Концепции нет упоминания о детях мигрантов.

Следует согласиться с З. Лепшоковой, что успешная политика адаптации и интеграции должна привести к такой модели взаимодействия мигрантов и принимающего сообщества, когда мигранты сохраняют свою идентичность в приватной сфере жизни и в то же время приобретают общенациональные параметры социальной адекватности и культурной компетентности [7, с. 56].

Согласно трактовке западных учёных, понятие «ассимиляция» означает процесс, конечная цель которого – «сделать иммигрантов похожими (в социальном и культурном плане) на членов принимающей социальной группы, нации» [19, р. 25]. Различаются французский и американский подходы к ассимиляции. Согласно французской концепции, ассимиляция подталкивает иностранцев к решению отказаться от культуры страны происхождения и принять культуру и обычаи принимающей страны. Впоследствии французские исследователи отказались от такого подхода по причине определенных негативистских коннотаций, связанных с эпохой колониализма.

По-иному сложилась эволюция понятия ассимиляция в США. Изначально разработанное в трудах учёных так называемой «Чикагской школы», это понятие означало «процесс взаимопроникновения и слияния/сплавки/сцепки (fusion), благодаря чему как отдельные лица, так и группы приобретают историческую память, чувства и поведенческие характеристики других лиц и других групп в совместной культурной жизни». В соответствии с этим подходом иммигранты принимают некоторые элементы американской

культуры, не отказываясь при этом полностью от своей культуры, проявляющейся в частной жизни.

Термин «интеграция» зарубежные исследователи также трактуют по-разному. Согласно одной точке зрения, интеграция – это «понятие-горизонт» – чисто теоретическая конструкция, созданная для лучшего понимания отдельных аспектов реальности [26]. По мнению швейцарского исследователя Т. Фачинетти, термином «интеграция» обозначается постоянно продолжающийся процесс, а не достигнутый результат: лицо не может быть интегрировано «раз и навсегда» [22, р. 61–77].

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время идет активный поиск новых научных подходов к данной проблеме как в России, так и за рубежом.

3. Проблемы нормативно-правового и институционального обеспечения адаптации и интеграции мигрантов в РФ

3.1. Вопросы адаптации и интеграции мигрантов в Концепции государственной миграционной политики, стратегических и программных документах

Задачи по адаптации мигрантов ставились еще в первой Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации 2012 года³. Концепцией 2012 г. предусматривалось создание условий для адаптации и интеграции мигрантов; обеспечение доступа иностранных граждан и членов их семей к социальным, медицинским и образовательным услугам; противодействие социальной исключённости мигрантов, пространственной сегрегации и формированию этнических анклавов; отмечалась необходимость совершенствования законодательства РФ в сфере миграции с учётом норм международного права; использование программного метода (федеральные и региональные программы) при реализации миграционной политики.

Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 утверждена новая Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы⁴ (далее – Концепция).

³ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г.)

⁴ СЗ РФ. – 2018. – № 45. – Ст. 6917.

В Концепции констатируется, что за 2012–2017 гг. были усовершенствованы инструменты правового регулирования в сфере миграции, а именно:

- проведена корректировка правил осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории Российской Федерации;

- упрощены правила приема в российское гражданство иностранных граждан, являющихся носителями русского языка и выпускниками российских образовательных организаций;

- введены дифференцированные требования к уровню знания русского языка, истории и основ законодательства Российской Федерации, необходимых иностранным гражданам для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации и получения разрешения на временное проживание и вида на жительство;

- созданы дополнительные условия, способствующие добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом;

- разработаны и проходят проверку на практике подходы к социальной и культурной адаптации различных категорий иностранных граждан, в том числе в рамках соответствующих программ и в формате государственно-общественного партнерства, с участием общественных и образовательных организаций, учреждений культуры и спорта.

В новой Концепции расширены и уточнены цели миграционной политики; к обеспечению национальной безопасности, содействию экономическому развитию и укреплению демографии добавлены повышение качества жизни населения, обеспечение пространственного развития страны, поддержание межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе при защите и сохранении русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России.

К задачам миграционной политики Концепция относит «создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в России иностранных граждан, испытывающих сложности в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами». Исходя из этого, основными направлениями миграционной политики в области создания условий для адаптации иностранных граждан является в том числе формирование институтов и механизмов социальной и культурной адаптации

иностранцев с учетом их возрастных, профессиональных, национальных, культурных и иных особенностей, а также региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации

Как отмечается в новой Концепции, миграционная политика должна быть направлена на создание благоприятного режима для добровольного переселения в Россию лиц (в том числе покинувших её), которые способны органично включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества.

В Концепции при этом подчеркивается, что, обеспечивая соблюдение разумного баланса государственных, общественных и частных интересов важно сохранять открытость Российской Федерации для тех иностранных граждан, которые не связывают с 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, соблюдают требования законодательства РФ, бережно относятся к её окружающей среде и природным ресурсам, материальным и культурным ценностям, уважают многообразие региональных и этнокультурных укладов жизни российского населения.

Вопросы адаптации мигрантов нашли своё отражение и в Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года⁵ (в ред. Указа Президента РФ от 6 декабря 2018 г. № 703) – одной из задач в сфере государственной национальной политики РФ определено формирование системы социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество (пункт 21.ж).

Следует отметить, что, несмотря на декларируемые целеполагания в области политики адаптации мигрантов к условиям жизни в России, в концептуальных, программных и иных документах по вопросам миграции в то же время отсутствует комплексный государственный (общенациональный) план или программа такой деятельности. Согласны с мнением учёных, что «в Российской Федерации до сих пор не разработано чёткой стратегии государственной миграционной политики в сфере адаптации и интеграции мигрантов» [1, с. 298].

⁵ Утверждена Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666.

3.2. Вопросы правового обеспечения адаптации и интеграции мигрантов (Законодательство об адаптации и интеграции мигрантов в РФ)

В России до настоящего времени не принят законодательный акт, регулирующий общественные отношения в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан в российский социум. Соответственно, не установлены правовые, организационные и финансово-экономические основы государственного управления в данной области. В действующих нормативно-правовых и иных актах, относящихся к различным сферам правового регулирования, содержатся отдельные нормы, относящиеся к вопросам адаптации и интеграции иностранных граждан.

Так, соответствующие нормы, касающиеся важнейших элементов в процессе адаптации мигрантов – изучения ими русского языка, культуры, традиций, основ законодательства и истории принимающего общества – закреплены в статье 15.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

В Концепции государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом, утвержденной Президентом РФ 3 ноября 2015 г. № Пр-2283, указывается на необходимость обеспечения активного использования русского языка в целях межнационального общения на пространстве Содружества Независимых Государств (СНГ). Деятельность в этом направлении предполагает в том числе создание условий для языковой и социокультурной адаптации мигрантов из государств-участников СНГ. Концепцией предусмотрено, что к её реализации привлекаются российские образовательные организации, общественные организации и объединения, средства массовой информации, а также бизнес-структуры с учётом их потенциала в области взаимодействия с иностранными партнерами.

В целях обеспечения адаптации иностранных граждан до их приезда в Россию, между Правительством Российской Федерации и правительством Республики Узбекистан 5 декабря 2017 г. заключено соглашение «Об организованном наборе граждан для осуществления временной трудовой деятельности на территории СНГ». Соглашением предусмотрена организация домиграционной подготовки кандидатов на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации по российским образо-

вательным программам, включая изучение русского языка. ФАДН России заключило также соглашения с Киргизией, Казахстаном, Молдовой и Белоруссией о первичной адаптации мигрантов в странах исхода.

Иностранные граждане, владеющие русским языком и повседневно использующие его в семейно-бытовой и культурной сферах, могут быть признаны «носителями русского языка» для целей приёма в гражданство РФ. Федеральным законом от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О гражданстве Российской Федерации” и отдельные законодательные акты РФ» был установлен упрощённый порядок приёма в гражданство РФ иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории РФ, признанных носителями русского языка в порядке, предусмотренном статьёй 33.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», введён упрощённый порядок въезда в Российскую Федерацию и получения вида на жительство для указанных категорий лиц.

В План мероприятий по реализации в 2019-2021 годах Концепции государственной миграционной политики включено требование проведения анализа действующих правил и процедур института гражданства РФ на предмет их соответствия требованиям простоты, понятности и прозрачности, а также нацеленности на лиц, переезжающих в Россию для постоянного проживания, близких менталитетом российской культуре, способных успешно интегрироваться в общество (п. 1.3 Плана).

Меры по оказанию содействия по адаптации и интеграции мигрантов предусмотрены и в отношении соотечественников, переселяющихся в Россию. В соответствии со статьёй 11.1 Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ, соотечественники имеют право на приобретение гражданства РФ в упрощённом порядке. Им оказывается содействие в социальной, культурной и психологической адаптации в местах их нового проживания, проводится мониторинг программ переселения.

Еще в период существования ФМС России был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”», направленный на законодательное закрепление вопросов адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество (в первом варианте – проект

федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации»). Предполагалось, что координатором деятельности государственных органов в сфере инкорпорирования мигрантов в российское общество будет являться ФМС России.

К сожалению, в связи с институциональными преобразованиями (Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156 ФМС России была упразднена, а ее функции и полномочия переданы МВД России) деятельность по нормативно-правовому регулированию миграционных процессов, включая и вопросы адаптации, оказалась фактически приостановлена.

Уже несколько лет как подготовлен и рассматривается очередной проект федерального закона «Об адаптации и интеграции мигрантов», внесенный ФАДН. В законопроекте под социальной и культурной адаптацией понимается процесс освоения знаний и навыков, необходимых для временного пребывания и временного проживания мигрантов, в то время как интеграция касается постоянно проживающих на территории РФ мигрантов.

Анализ нормативно-правового обеспечения политики адаптации и интеграции мигрантов показывает явную недостаточность правового регулирования и определяет необходимость его совершенствования, в первую очередь на законодательном уровне. Действующее законодательство не закрепляет функции и полномочия органов государственной власти всех уровней, а также институтов гражданского общества и других акторов политики интеграции мигрантов; не определен федеральный орган исполнительной власти – координатор деятельности в этой сфере; сами понятия «социальная и культурная адаптация и интеграция» не закреплены в законодательстве.

3.3. Институциональное обеспечение реализации интеграционной политики в отношении мигрантов

Институциональными составляющими политики интеграции мигрантов являются органы государственной власти федерального и регионального уровня (административные органы), органы местного самоуправления, а также общественные организации, участвующие в реализации интеграционной политики.

Одно время вопросы адаптации и интеграции иностранных граждан входили в компетен-

цию Федеральной миграционной службы (ФМС России)⁶. Необходимость содействия социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации отмечалась во всех Федеральных миграционных программах на двухлетние периоды (с 1994 по 2001 гг.), при этом вопросы адаптации увязывались с необходимостью совершенствования федерального законодательства.

Однако в нормативных правовых актах того времени проблема адаптации мигрантов нередко ставилась лишь применительно к вынужденным мигрантам (вынужденным переселенцам). В последующие периоды миграционная политика России многие годы была преимущественно направлена на противодействие нелегальной миграции. Проблемам, связанным с социальной помощью, содействием иноэтничным мигрантам в адаптации в обществе уделялось лишь остаточное внимание.

Следует также признать наличие ошибок, которые были в свое время допущены федеральной властью в процессе реализации национальной политики. Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики было ликвидировано в 2001 году. В 2004 г. упразднена должность министра РФ, осуществлявшего курирование национальной политики. Функции по реализации национальной политики были переданы Министерству регионального развития РФ, где был создан соответствующий департамент.

Тот факт, что вопросы национальной политики ушли из фокуса внимания федеральной власти, сказался уже в 2006 г., когда в карельском городе Кондопога начались волнения на межнациональной почве. В декабре 2010 г. произошли события на Манежной площади, в 2013 г. – резонансные беспорядки в Бирюлево Западное, вызванные убийством жителя Москвы мигрантом-азербайджанцем.

Необходимы были новые, конструктивные подходы к вопросам национальной и миграционной политики. На заседании Совета по межнациональным отношениям (Астрахань, октябрь 2016 г.) Президентом РФ было отмечено, что сфера социальной и культурной адаптации мигрантов не обеспечена достаточными правовыми нормами, организационными и экономическими инструментами и поручено определить

⁶ Об утверждении Положения об Управлении содействия интеграции Федеральной миграционной службы: приказ ФМС России от 8 ноября 2010 г. № 402.

государственный орган, ответственный за адаптацию и интеграцию мигрантов⁷.

В декабре 2016 г. Правительство РФ утвердило программу «Реализация государственной национальной политики»⁸, в рамках которой имеется подпрограмма «Социокультурная адаптация и интеграция мигрантов». Программа включает мероприятия федеральных министерств и ведомств в указанной сфере. Для реализации Программы полномочия по социальной и культурной адаптации мигрантов были возложены на Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН России)⁹, что фактически означало передачу вопросов интеграции мигрантов из миграционной в национальную политику государства.

В настоящее время управление миграционными процессами нуждается в совершенствовании, и одним из его недостатков является наличие двух основных государственных ведомств, уполномоченных в сфере миграции: МВД России и ФАДН России. После ликвидации Федеральной миграционной службы органом, уполномоченным в сфере реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, является Министерство внутренних дел РФ¹⁰. Однако в Положении о Главном управлении по вопросам миграции МВД России (ГУВМ МВД России) не вошли функции по содействию адаптации и интеграции мигрантов¹¹.

В соответствии с Указом Президента РФ от 24 августа 2017 г. № 399 федеральным органом, наделённым полномочиями по вопросам социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов и ответственным за это направление в реализации миграционной политики страны, становится Федеральное агентство по делам национальностей. На основании этого

можно сделать вывод, что отсутствие единого государственного органа, занимающего надведомственное положение и осуществляющего координирующую функцию по всему спектру миграционных отношений, нарушает целостность управления миграционными процессами.

При этом на Министерство внутренних дел по-прежнему возложены дополнительные функции, носящие социальный характер, не в полной мере свойственные профилю «силового ведомства» – такие, как реализация Государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом (включая вопросы адаптации переселяющихся соотечественников на новом месте жительства), управление процессами внешней трудовой миграции, соотносящейся с вопросами адаптации.

Федеральное агентство по делам национальностей, как указал в одном из своих выступлений вице-премьер Правительства РФ (в 2010–2018 гг.) А.Г. Хлопонин, не имеет «ни ресурсов, ни полномочий», чтобы реализовывать национальную политику на федеральном уровне¹². Руководитель ФАДН России И.В. Баринов также неоднократно заявлял о наличии объективных ограничений в деятельности возглавляемого им органа государственной власти. В частности, на законодательном уровне всё ещё не установлены механизмы, позволяющие ФАДН России регулировать сферу адаптации и интеграции мигрантов. Несомненно, значимым ограничением является отсутствие у ФАДН России территориальных органов в субъектах РФ.

К институтам, обеспечивающим государственное управление в области интеграционной политики, относятся также и другие федеральные органы исполнительной власти, среди них: Министерство иностранных дел, Министерство образования и науки, Министерство труда и социальной защиты, а также органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Сегодня национальным и миграционным вопросам уделяется серьёзное внимание: Президентом РФ создан Совет по межнациональным отношениям, который решает проблемы стратегического значения, принята новая Кон-

⁷ Перечень поручений по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации. – URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/53412> (дата обращения: 22.06.2019).

⁸ Об утверждении государственной программы РФ «Реализация государственной национальной политики»: Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1532.

⁹ О внесении изменения в Указ Президента РФ от 31 марта 2015 г. № 168 «О Федеральном агентстве по делам национальностей»: Указ Президента РФ от 24 августа 2017 г. № 399.

¹⁰ О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: Указ Президента РФ от 5 апреля 2016 г. № 156.

¹¹ Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 апреля 2016 г. № 192 (в ред. от 23 декабря 2016 г.).

¹² Экспертно-аналитическое исследование на тему: «Региональные консультативно-совещательные органы по межнациональным отношениям в структуре национальной политики РФ». Проект «Формирование и развитие экспертного сообщества в сфере межрелигиозного диалога и межнационального мира». – Москва: Википринт, 2017. – С. 6–7.

цепция государственной миграционной политики, регулярно эти вопросы выносятся на широкие общественные форумы. Однако представляется, что в целях обеспечения системности государственная национальная политика в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан должна реализовываться специальным полноценным органом исполнительной власти.

Таким образом, анализ управления миграционными процессами и вопросами национальных отношений даёт основания утверждать наличие серьезных организационно-управленческих недостатков, затрудняющих обеспечение социально-культурной адаптации мигрантов.

3.4. Инструментальное обеспечение политики адаптации и интеграции мигрантов в субъектах РФ

Вопросы, связанные с обеспечением социальной и культурной адаптации мигрантов, решаются как на федеральном, так и на региональном и муниципальном уровнях. Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлено, что к основным полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ отнесено, в частности, осуществление в пределах своих полномочий мер по обеспечению социальной и культурной адаптации мигрантов (ст. 21). К вопросам, решение которых относится к полномочиям органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта РФ, отнесено осуществление в пределах своих полномочий мер, направленных на социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия.

Так, Постановлением Правительства Московской области от 23 марта 2012 г. № 352/10 (в ред. от 3 ноября 2015 г.) «Об утверждении Концепции реализации государственной национальной политики на территории Московской области» определены задачи по формированию системы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов:

– противодействие формированию в Московской области замкнутых сообществ мигрантов по этническому принципу;

– обеспечение взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления Московской области с общественными объединениями Московской области, способствующими социальной и культурной адаптации мигрантов;

– совершенствование системы мер, обеспечивающих уважительное отношение мигрантов к культуре и традициям народов, проживающих на территории Московской области¹³.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к вопросам местного значения городского поселения, муниципального района, городского округа (ст. 14, 15, 16) относятся в том числе вопросы по обеспечению социальной и культурной адаптации мигрантов.

С 2014 г. правом осуществлять деятельность по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов наделены национально-культурные автономии (НКА).

Согласно Федеральному закону «О некоммерческих организациях» (статья 31.1), органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с установленными данным Федеральным законом и иными федеральными законами полномочиями могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами такого вида деятельности, как социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов.

С 1 января 2017 г. по предложению Президента РФ в законодательстве был закреплён особый правовой статус для НКО – «исполнитель общественно полезных услуг»¹⁴. Указанный статус могут получить социально ориентированные НКО (СО НКО), которые на протяжении одного года и более оказывают общественно полезные услуги надлежащего качества. Наряду с мерами государственной поддержки всех социально ориентированных организаций для НКО – исполнителей общественно полезных услуг

¹³ Материалы к заседанию «Вопросы совершенствования взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с общественными объединениями, содействующими адаптации и интеграции мигрантов». – Москва: Совет Федерации ФС РФ, 2018. – С. 3–5.

¹⁴ О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг : Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 287-ФЗ.

– предусмотрено право на приоритетное получение мер поддержки.

Органами государственной власти субъектов РФ, а также органами местного самоуправления издаются правовые акты в данной области. Так, например, Постановлением Правительства Республики Ингушетия от 6 августа 2018 г. № 122 утверждено «Положение о порядке проведения республиканского конкурса по предоставлению грантов общественным объединениям и некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов».

В соответствии с распоряжением Президента РФ от 3 апреля 2017 г. № 93-рп «Об обеспечении в 2017 г. государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и проекты в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина», Кабинетом Министров Республики Татарстан утверждены Правила предоставления в 2018 г. субсидий из бюджета Республики Татарстан благотворительным некоммерческим организациям, осуществляющим реализацию в Республике Татарстан социально значимых проектов по социальной адаптации и интеграции мигрантов.

В то же время, как было отмечено на заседании Комиссии по миграционным вопросам и социально-культурной адаптации иностранных граждан Совета при Президенте РФ по международным отношениям (Москва, 27 марта 2019 г.), в работе НКА и других общественных организаций отсутствует чёткое понимание значений терминов «социальная и культурная адаптация», «социальная и культурная интеграция» и различия между этими понятиями. Также отсутствует единое представление о категориях мигрантов, которым требуется интеграция. Все это в конечном счёте деструктивно сказывается на практической деятельности субъектов политики адаптации и интеграции (государство, органы местного самоуправления, НКА и другие общественные организации). Принимаемые ими меры содействия иммигрантам носят разобщенный и поверхностный характер, каждая НКА, общественная организация или муниципалитет по-своему видит задачу адаптации и интеграции иммигрантов и действует, сходясь с собственными представлениями об этих процессах.

Реально действующих НКА, работающих со своими соотечественниками, немного. Большинство культурных автономий занимаются

преимущественно организацией национальных мероприятий (праздников, дней культуры и т.п.) и не всегда заинтересованы в работе по адаптации мигрантов.

До недавнего времени в субъектах РФ отсутствовало конкретное должностное лицо, которое отвечало бы за работу в сфере социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан, за взаимодействие с национально-культурными автономиями и с другими организациями. В настоящее время в ряде субъектов РФ действуют подразделения органов исполнительной власти по межнациональным и межконфессиональным отношениям, в число задач которых входят вопросы адаптации и интеграции мигрантов¹⁵.

Образованы рабочие группы по гармонизации межнациональных отношений, в состав которых входят представители руководства регионов, общественных и религиозных объединений.

Развернута работа по созданию в регионах комплексных центров социально-культурной адаптации мигрантов; по подготовке и переподготовке кадров для этих центров и специалистов органов исполнительной власти, по разработке методического обеспечения для работы с мигрантами; оказанию им правовой, социальной, культурной и психологической помощи.

Создаются специализированные информационные ресурсы для мигрантов. Так, например, в 2016 г. был создан Межрегиональный информационный портал «Миграция и мигранты», предназначенный предоставлять мигрантам актуальную информацию о трудовом и социальном законодательстве РФ.

Таким образом, в стране начинают делаться шаги по проведению активной политики в области интеграции мигрантов.

4. Вопросы регулирования политики интеграции мигрантов за рубежом

В странах иммиграции используются различные модели государственного управления этническим многообразием. Основными являются модели мультикультурализма (много-

¹⁵ См.: Аналитический материал на тему «Вопросы совершенствования взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления с общественными объединениями, содействующими адаптации и интеграции мигрантов». – Москва: Аппарат Совета Федерации, 2019. – С. 4–8.

образии и толерантность) и ассимиляции. Практически ушла в прошлое модель дифференциального исключения (сегрегация) и дискриминации.

Понятие «мультикультурализм» является неоднозначным. Во-первых, этим термином называют государственную политику, в рамках которой признаются равноценность и равнозначность различных культурных и религиозных традиций, и которая направлена на создание условий для сосуществования разных культур и религий в рамках одного национального государства. Во-вторых, под мультикультурализмом понимают культурное и этническое многообразие, характерное для многих современных обществ, и тесное взаимодействие и взаимозависимость, которые установились между различными этносами и культурами [5, с. 195].

В рамках первой трактовки понятия мультикультурализма, как отмечают учёные, «политика ... ориентирована на достижение равноправия в социально-экономической сфере, включение меньшинств в политическую жизнь страны, а также на признание их права на культурное и религиозное самовыражение. Согласно концепции мультикультурализма, мигранты могут стать полноправными членами общества только тогда, когда государство и общество признают их право на культурное своеобразие как личностей и как представителей особых групп» [2, с. 175].

Наиболее ярким примером осуществления политики мультикультурализма является Германия. Схожая, но имеющая ряд особенностей, политика интеграции мигрантов существует в Голландии.

Многообразие европейского общества отражается, в частности, в школьных учебниках. Примечательно, что хотя в них большое внимание уделяется описанию существующего многообразия и обучению толерантности – «искусству жить вместе»: и во французских, и английских учебниках по обществоведению изображаются дети разной этнической принадлежности, с разным цветом кожи, акцент учебных планов смещен на навыки, умения, инициативность и на формирование активных и космополитически мыслящих индивидов [15, с. 221]. Как отмечает эксперт по проблемам европейского образования из Университета Эссекса (Великобритания), мультикультурализм как последовательная модель управления этническими и расовыми отношениями или как средство против дискриминации в реальности не нашел поддержки в Европе [15, с. 217].

В США, Канаде и Австралии со второй половины XX века на смену мультикультурному подходу пришёл монокультурный подход (теория «правильного котла» в США), согласно которому непосредственный контакт культур должен был привести к появлению общей национальной культуры и к ассимиляции.

Многие зарубежные исследователи подчеркивают, что миграционная политика государства состоит одновременно из «иммиграционной политики» (контроль за въездом и пребыванием на территории иностранцев) и «политики в отношении иммигрантов» (иначе называемой «политика интеграции») уже находящихся в стране и подлежащих интеграции¹⁶. Преследующие различные цели, эти два направления тем не менее взаимосвязаны. В течение последнего десятилетия XX века в европейских странах наблюдалось ужесточение условий въезда для выходцев из третьих стран, и одновременно принимались меры, направленные на интеграцию проживающих в стране иностранных граждан. Ибо, как известно, сокращение масштабов иммиграции вынуждает принимать меры для улучшения в стране «интеграционного климата».

Так, например, в Канаде в 1980–1990 гг. были приняты законодательные акты и создан государственный орган по вопросам интеграции.

В Швеции в 1998 г. в дополнение к Министерству по вопросам интеграции и равенства полов была создана Интеграционная комиссия (Integration Board), новое правительственное агентство для содействия интеграции. В 2010 г. происходит новая правительственная реформа, направленная на ускорение процесса трудовой интеграции вновь прибывших мигрантов. Происшедший в начале 1990-х гг. кризис, вызвавший рост безработицы в стране, заставил переформулировать миграционную политику и срезать общественные расходы.

В 2000 г. был принят Шведский национальный план действий по борьбе с ксенофобией, расизмом и дискриминацией. Планом придавались более детализированные функции ряду правительственных ведомств. Так, на муниципалитеты возлагалась ответственность за предоставление прибывающим мигрантам содействия в размещении, языковой подготовке, психологической и социальной поддержке и за предоставление им общей информации о шведском обществе [25, р. 10–11].

¹⁶ Это различие было введено Томасом Хаммаром в 1985 г. в статье «Европейская иммиграционная политика» [23].

В основе шведской политики интеграции лежит слоган: «От иммиграционной политики – к политике интеграционной», подразумевающей политику, основанную на «равных правах, ответственности и возможностях для каждого» вне зависимости от этнического и культурного происхождения; политику взаимного уважения и терпимости. Эти принципы и подходы были развиты и детализированы в принятом в 2002 г. правительственном документе «Интеграционная политика Швеции в 21-м веке».

Можно констатировать, что в Швеции в основе интеграции иммигрантов лежит не культурологическая, а юридическая сторона вопроса: необходимость соблюдения норм и законов шведского общества.

Масштабы национальной многокультурности (мультикультурности) в разных государствах различаются. Так, например, в Швейцарии национальная идентичность включает культурно-языковое, конфессиональное и региональное (кантональное) многообразие.

Несмотря на то, что проблема интеграции иностранного населения не нова для Швейцарии, политика интеграции в отношении иностранных граждан принята относительно недавно. С развитием юридической базы с конца 1990-х г. и начала 2000-х Швейцарская конфедерация начала активно осуществлять интеграцию иностранцев и развивать соответствующие инфраструктуры (интеграционные центры, центры языковой и юридической помощи и пр.). Как отмечает в своем исследовании проблем адаптации М. Шиффеле (Университет Невшатель, Швейцария), – «с появлением в 2014 г. Кантональных интеграционных программ (КИП), вовлеченность каждого швейцарского кантона в политику интеграции становится реальностью. Отныне интеграция – это общая задача Конфедерации, кантонов, коммун, а также социальных партнеров, неправительственных организаций и организаций иностранных граждан» [20, р. 2]. При этом каждый кантон разрабатывает (не выходя за рамки КИП) собственную стратегию интеграции и предупреждения расизма.

Со стороны иммигрантов также требуется участие в интеграционных процессах. Известен случай, когда иммигранту было отказано в приобретении швейцарского гражданства по причине того, что он отказался играть в местном любительском оркестре, что было расценено как нежелание интегрироваться в жизнь местной коммуны.

В последние годы шли споры о перспективах дальнейшей реализации политики мультикультурализма в европейских странах.

В моноэтнических государствах преобладает политика ассимиляции иммигрантов. Так, например, во Франции иностранное происхождение граждан можно было определить лишь по фамилии или по антропологическим признакам, и они не должны были причислять себя к каким-либо этнонациональным сообществам за пределами страны проживания¹⁷. Однако, как показали события последних лет, данная модель встретилась со значительными сложностями.

Можно утверждать, что в настоящее время в западном мире в области интеграционной политики государств в отношении иммигрантов идёт процесс своеобразной диффузии, размывания чётких границ, отделяющих, к примеру, политику мультикультурализма от ассимиляции и т.д. Государства иммиграции ищут наиболее оптимальные модели управления культурным плюрализмом, в наибольшей мере соответствующие в данный момент интересам общества.

Опыт Франции, допустившей несколько десятилетий тому назад компактное заселение иммигрантов в дешёвое блоковое жильё в своеобразных городах-спутниках вокруг Парижа (так называемых «cite»), в Марселе и ряде других, привел к сегрегации, созданию анклавов, из которых вышли выросшие дети, не нашедшие там впоследствии работы и создававшие криминальные банды.

В 2014–2015 гг. Европа столкнулась с беспрецедентными масштабами миграционных потоков из стран Ближнего Востока. В настоящее время 40 % европейцев называют «иммиграцию одной из двух самых важных проблем, стоящих перед Европейским союзом» [24, р. 49].

Сегодня в мире на фоне актов насилия на почве взаимной ненависти (теракты на улицах городов, убийства евреев в синагогах, поджоги церквей и расправы над христианами во время богослужений, расстрелы мусульман в мечетях и пр.), как отмечает Генеральный секретарь ООН Антониу Гутерриш, «получает распространение отвратительная риторика, направленная не только против религиозных групп, но и против меньшинств, мигрантов, беженцев, женщин и любых так называемых чужих. Как в либеральных демократиях, так и в странах с авторитарными режимами не-

¹⁷ См.: Судоплатов П. А. Миграционные процессы и миграционная политика в странах Европейского союза : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Судоплатов Пётр Анатольевич. – Москва, 2006. – С. 10–11.

ненависть становится повседневностью в жизни людей. ... Мы считаем ненавистническую риторику посягательством на идеалы терпимости, инклюзивности и многообразия и на саму суть наших норм и принципов в области прав человека» [4]. В целях мобилизации всего мира на борьбу со всеми формами расизма, ксенофобии и связанной с ними нетерпимостью Организация Объединенных Наций приняла Стратегию и План действий по борьбе с риторикой ненависти.

В качестве ответа на новые миграционные вызовы во Франции был принят Закон от 10 сентября 2018 г. № 2018-778 «Об упорядоченной иммиграции, эффективном праве убежища и успешной интеграции», вступивший в силу частично с 1 января и 1 марта 2019 г. В соответствии с правом Европейского союза и директивами ЕС (2016/801 от 11 мая 2016 г.) Законом были введены новые правила въезда и пребывания. Специальный раздел посвящен «Мерам по упрощению и адаптации».

В целях привлечения самих иммигрантов к интеграционной деятельности в странах применяются различные методы. Так, например, во Франции с 2007 г. существует «Контракт приёма и интеграции», введенный Законом от 7 марта 2016 г., в соответствии с которым иностранный гражданин, желающий остаться в стране на длительный срок, обязан сам активно участвовать в республиканских интеграционных программах.

Для решения вопросов интеграции иностранных граждан в европейских странах применяется широкий межведомственный подход. Так, например, во Франции в разработке и реализации региональных программ интеграции участвуют самые различные ведомства: региональные управления по предприятиям, по вопросам культуры, Французское агентство по иммиграции и интеграции, агентства здравоохранения, агентство занятости и др.

В Германии, Дании, Швеции и Канаде для управления «многообразием» принимаются специальные меры также и на уровне предприятий (организаций). Так, в Канаде предприятиям (учреждениям) предписано в правилах внутреннего распорядка регламентировать вопросы, относящиеся к «различиям».

Вместе с тем, как отмечает профессор канадской бизнес-школы в Монреале «HEC Montreal» Ж.-П. Дюпуи, «в канадских учреждениях все больше женщин занимают руководящие должности. Однако добиться этого для выходцев из иных «культурных сообществ» значительно сложнее» [21, р. 29].

В последнее десятилетие в европейских странах в качестве своеобразного средства «социальной интервенции» и одного из способов интеграции мигрантов и беженцев в общество стал использоваться спорт. Советом Европы в этих целях разработано 45 проектов по занятию футболом для молодёжи из числа мигрантов. Как отмечает социолог в области спорта Франсуа ле Йондре, такой подход позволяет легко наладить контакт с мигрантами, способствует их культурной трансформации и облегчает их приём [27, р. 29].

Таким образом, можно сделать вывод, что в европейских странах в целях интеграции используется широкий государственный подход с привлечением самих иммигрантов. Дальнейшее развитие политики адаптации и интеграции мигрантов в Европе во многом будет зависеть от того, какая модель западного либерализма и какие ценности возобладают. Пока очевидным является отсутствие консенсуса по вопросам миграционной политики внутри стран Европы.

5. Российский контекст проблемы интеграции мигрантов

На территории Российской Федерации ежегодно пребывает около 10 млн иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – иностранные граждане), постоянно или временно проживает более 1 млн иностранных граждан. Среднегодовая численность трудящихся-мигрантов составляет около 3 млн человек¹⁸. Наличие такого большого количества мигрантов требует пристального внимания государства ко всем аспектам их жизни в стране.

Российская модель инкорпорирования (включения) мигрантов в принимающий социум основывается на политике социокультурной адаптации и интеграции, исходя из категоризации групп мигрантов.

В последние годы в целях совершенствования миграционного законодательства в части адаптации и интеграции иностранных граждан было принято несколько законодательных новелл. С 1 января 2015 г. иностранным гражданам при оформлении документов на осуществление трудовой деятельности либо получение разрешения на временное (РВП) или постоянное проживание (вид на жительство) требуется

¹⁸ «Концепция государственной миграционной политики РФ на 2019–2025 годы», п. 7.

подтверждение знания русского языка, истории России и основ законодательства РФ¹⁹. Тестирование проводится в сотнях государственных вузов и негосударственных образовательных организациях; координируют эту работу 13 вузов, среди которых Государственный институт русского языка им. А.С. Пушкина, МГУ им. М.В. Ломоносова, Российский университет дружбы народов (РУДН), Санкт-Петербургский государственный университет, Дальневосточный федеральный университет²⁰.

Однако несовершенство миграционного законодательства РФ в части регулирования процедур проведения комплексного экзамена и контроля за организациями, уполномоченными его проводить, позволяет мигрантам приобретать сертификаты через недобросовестных посредников без реальной сдачи экзамена.

Многие годы трудовые мигранты, несмотря на выплату налогов, оплату патентов и других обязательных выплат в государственный бюджет, как правило, не имели права на бесплатную медицинскую помощь и пенсию. Лишь недавно были приняты меры по обеспечению социальной адаптации трудовых мигрантов в части страхования. Так, с января 2015 г. вступил в силу закон, установивший обязанность работодателей отчислять за иностранных работников, временно пребывающих на территории России, взнос в Фонд социального страхования в размере 1,8 % от размера заработной платы²¹. Данной категории иностранных граждан предоставлено право на пособие по временной нетрудоспособности по причине болезни²².

В настоящее время завершается работа над принятием Договора о пенсионном обеспечении иностранных трудящихся и членов их семей в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Договор обеспечит гражданам государств ЕАЭС право формировать, сохранять

и реализовывать пенсионные права, приобретенные ими за периоды работы в странах-участниках; при этом, предусматривается, что государство-участник будет гарантировать гражданам других стран-участниц объем прав на пенсионное обеспечение, равный объему прав, который предоставляется гражданам этого государства-члена при аналогичных условиях.

Однако осталось много неурегулированных проблем, среди них – вопросы гражданства – значимого фактора интеграции мигрантов. За 2012–2017 гг. в гражданство РФ было принято более 1 млн. человек.

Остро стоит вопрос, касающийся лиц без гражданства (ЛБГ). Только по официальным данным, в России находятся до 80 тыс. таких лиц, хотя их реальное количество, по оценкам, значительно выше. Это преимущественно граждане бывшего СССР, самостоятельно вернувшиеся в 1990-е годы в Россию и длительное время находящиеся на ее территории, которые по различным причинам не успели заменить советский паспорт и не смогли легализоваться в стране, превратившись в апатридов, ограниченных в возможностях социальной и экономической адаптации.

Остается нерешенной проблема упорядочения правового положения лиц, находящихся на территории России без урегулированного правового статуса. По данным МВД России, таковых в 2018 г. было около 4,3 тыс. человек.

Требуется решения и вопрос о правовом статусе лиц, чьи паспорта признаны недействительными в связи с проводимыми МВД России проверками. Помимо преимущественно ушедшей в прошлое порочной практики изъятия и уничтожения паспортов органами миграционных служб «на месте», в настоящее время признание паспортов недействительными (что выявляется, как правило, при обращении лица за получением загранпаспорта или заменой общегражданского паспорта в связи с истечением срока действия) происходит в судебном порядке.

Как отмечается в Докладе антидискриминационного центра «Мемориал», большинство лиц без гражданства имеют основания для получения гражданства, но формализм чиновников и пробелы в законодательстве загнали людей в правовой тупик. В результате апатриды оказались в положении нелегальных иммигрантов: их задерживают за нарушение законодательства и выносят судебные постановления о выдворении. Этим их обрекают фактически на бессрочное заточение в специальных учреждениях временного содержания иностранных граждан

¹⁹ О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»: Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ.

²⁰ Об утверждении перечня образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства РФ: приказ Министерства образования и науки РФ от 29 августа 2017 г. № 856 (зарегистрирован в Министерстве юстиции РФ 20 сентября 2017 г. № 48265).

²¹ Ст. 425 Налогового кодекса РФ от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ.

²² О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам обязательного социального страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством: Федеральный закон от 1 декабря 2014 г. № 407-ФЗ.

(СУВСИГ), поскольку выдворять их куда-либо противозаконно. По истечении двух лет их выпускают без документов, и они опять рискуют лишиться свободы как нарушители миграционного режима. При этом российским судам приходится выносить решения о выдворении из-за «отсутствия правового механизма разрешения незаконности пребывания ЛБГ в России» – в российском законодательстве отсутствует процедура документирования лиц без гражданства.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т. Москалькова, к которой в 2018 г. поступило 652 обращения в связи с различными сложностями с приобретением гражданства, считает необходимым легализовать статус таких граждан и провести паспортную амнистию для тех, кто длительное время проживает на территории России и имеет устойчивую правовую связь с нашей страной [10].

В настоящее время готовится законопроект, предусматривающий выдачу временного документа, удостоверяющего личность лица без гражданства на территории России.

Чтобы приобрести документы, дающие право жить и работать в России, трудовые мигранты вынуждены проходить через достаточно сложные бюрократические процедуры. При этом, чтобы быть выдворенным из страны и получить запрет на въезд в Россию до 5 лет, достаточно совершить несколько мелких административных правонарушений, например, нарушить правила дорожного движения. В ряде случаев трудовые мигранты так и не доходят до стадии адаптации, «зависнув» на стадии легализации.

Значительную часть миграционного потока составляют дети, которые еще в большей степени, чем взрослые, нуждаются в социальной защите и этнокультурной адаптации. Дети часто страдают из-за отсутствия в российских законах норм, предусматривающих продление их срока пребывания в стране наравне с родителями. Во время учебного года это ущемляет детей мигрантов в праве на получение образования, так как вынуждает их каждые три месяца пересекать границу России [9, с. 2].

Вопросы адаптации и интеграции детей мигрантов в первую очередь связаны с языковыми и социокультурными барьерами. Сложности в изучении русского языка, вхождении в иную культурную среду, слабое представление о нормах поведения в коллективе и культурных ценностях российского общества приводят к трудностям для детей мигрантов в коммуникации с другими детьми и педагогами. Дети из семей мигрантов с трудом интегрируются в образовательное про-

странство школы. Также порой возникают проблемы толерантности принимающего сообщества школы [16, с. 104]. Не все образовательные организации готовы к обучению и воспитанию детей из различных этнических культур и созданию благоприятных условий для их адаптации [13, с. 106]. Многие российские школы отказываются принимать детей мигрантов из-за проблем с их регистрацией по месту пребывания.

С 2000 г. в московских школах практикуется обучение по программе «Русский как иностранный» (РКИ) на базе 152 образовательных учреждений г. Москвы. Подготовлены и изданы учебные пособия по социально-психологической и культурно-языковой адаптации детей зарубежных мигрантов. К 2006 г. проектом было охвачено около 3 тыс. детей мигрантов. В марте 2006 г. Департаментом образования утверждена «Программа интеграции детей зарубежных мигрантов в московскую образовательную среду и их социокультурной адаптации к условиям столичного мегаполиса». Программа предусматривает создание сети Школ русского языка – центров на базе общеобразовательных школ, работающих во второй половине дня и призванных решать задачи системного образовательного воздействия на детей и подростков: разноуровневого обучения в течение одного года русскому языку, основам российского законодательства, истории, культуры, а также оказывать психологическую поддержку и проводить информационную работу с родителями. Создаются и классы с преподаванием на различных языках.

Как отмечают исследователи, «заметна тенденция отхода от этнокультурной обособленности и усиление ориентации на поликультурное образование. Намечившаяся тенденция перехода от идеи специального образования для «разных по культуре» к образованию для всех с включением «культурного параметра» (к познанию многообразия мира, к знакомству с традициями различных народов и привитию навыков, необходимых для взаимодействия с людьми разных культур) представляется концептуально важной» [8, с. 182–183].

Еще в Концепции государственной миграционной политики 2012 г. указывалось, что «прямым результатом отсутствия государственных программ адаптации и интеграции является изоляция мигрантов от принимающего социума и нарастание негативного отношения к мигрантам» (п. 17 Концепции 2012 г.). Как отмечается в Докладе Московского бюро по правам человека «Агрессивная ксенофобия и нетерпимость в Российской Федерации в 2018 году», после несколь-

ких лет снижения ксенофобских настроений и религиозной ненависти наблюдается их определенный рост. Согласно данным «Левада-центра» (июль 2018 г.), выросла доля россиян, выступающих за ограничение проживания в стране представителей отдельных этнических групп. Если треть россиян (31 %) считают трудовую миграцию благом для страны, то почти половина (48 %) придерживается противоположного мнения.

Таким образом, не вызывает сомнений необходимость постоянного отслеживания (мониторинга) существующих проблем в этой сфере как в плане правоприменения, так и в нормативно-правовом регулировании.

6. Совершенствование политики адаптации и интеграции мигрантов

Политика интеграции – процесс многостороннего взаимодействия: помимо государственных и общественных акторов, бизнес-структур и в целом принимающего сообщества, субъектами политики являются сами мигранты. В целях повышения эффективности интеграционной политики представляется необходимым разрабатывать инструменты мотивации мигрантов к участию в адаптационно-интеграционных практиках, закрепив это правовыми средствами и используя опыт зарубежных государств, в частности, Франции, практикующей подписание с мигрантами Контракта приёма и интеграции.

Представляется, что необходимо усиливать меры по повышению миграционной привлекательности Российской Федерации, способствующие формированию миграционных намерений приехать (переехать) в Россию. В этой связи заслуживает поддержки предложение²³ при участии МИД России создавать центры изучения русского языка, законодательства и истории России в посольствах РФ в странах, откуда приезжают мигранты.

Следует уделять специальное внимание и такому вопросу, как готовность регионов РФ к приёму приезжающих мигрантов. Миграционную привлекательность территорий и комфортность среды проживания определяет качество жизни на территории Российской Федерации, в том числе доступность социальных, образовательных, медицинских, культурных и иных услуг; состояние правопорядка; уровень заня-

тости населения, а также наличие условий для адаптации. При этом в деятельности по адаптации и интеграции мигрантов необходимо учитывать не только территориальные особенности этого процесса и соблюдать чёткую привязку к социальным, культурным и экономическим возможностям региона, но и исходить из категории мигрантов, ибо подходы к каждой категории должны быть дифференцированными.

Согласно официальному подходу, в первую очередь в поддержке нуждаются мигранты с перспективой постоянного проживания. Однако, по мнению профессора МГУ О.Д. Воробьевой, наиболее проблемной группой являются вынужденные мигранты. «Учитывая, как правило, чрезвычайную ситуацию, в которой они покидали страну своего постоянного проживания, эта категория мигрантов требует специфических и немалых усилий в плане дальнейшей интеграции». Они не могут оценить перспективы и прогноз своего временного статуса, а «желание и ожидание скорейшего возвращения объективно препятствуют каким-либо действиям в направлении интеграции и даже первоначальной адаптации»²⁴.

Учитывая, что российская экономика пока не предъявляет спроса в достаточном количестве на высококвалифицированных специалистов (ВКС), а значит, и высокооплачиваемых, тем более, что содержащуюся в Концепции 2012 г. задачу привлечения в страну ВКС решить не удалось, несмотря на введенные для них с 2010 г. преференции и льготы, конкуренцию по которым с развитыми странами в обеспечении таким специалистам соответствующего вознаграждения России выдерживать сложно, представляется целесообразным создать условия и преференции для привлечения в страну также и квалифицированных специалистов (КС), в том числе из стран СНГ.

Заслуживает поддержки предложение группы ученых из Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС) о том, что «в силу того, что Россия не заинтересована в переориентации на другие страны давно и успешно работающих в России трудовых мигрантов, адаптированных к условиям российского рынка труда, приобретших профессиональные навыки и достаточно хорошо освоивших русский язык, необходимо ввести инструменты для облегченного долгосрочного пребывания таких мигрантов на территории России, в частности, возможность по-

²³ Предложение высказано на Семинаре для трудовых мигрантов по проблемам социальной адаптации и культурной интеграции в современное российское общество (г. Мытищи, Московская область, 15 ноября 2018 г.).

²⁴ Цит. по: Независимая газета. – 2018. – 26 октября.

лучения ими вида на жительство. Эти мигранты и их семьи – резерв поддержания падающих объемов иммиграции в Россию» [17, с. 51].

Представляется не совсем внятной политика РФ в отношении выходцев из Донецкой и Луганской областей Украины. Что мы хотим? Привлечь в страну близких по менталитету и легко адаптируемых к российским реалиям новых сограждан или повысить число российских граждан, проживающих за рубежом?

Следует обратить внимание на институциональное обеспечение адаптации и интеграции иностранных граждан, прибывающих в Россию, в том числе, по Государственной программе переселения соотечественников. В настоящее время к Программе переселения имеют отношение: ФАДН России, а также частично МВД России, МИД России, Минтруд России, Минэкономразвития России, Минобрнауки России, а необходим орган, который бы комплексно занимался вопросами реализации государственной политики, в том числе миграционной и национальной.

В целях поддержания стабильности общества многое еще необходимо сделать для формирования толерантного отношения к другим национальностям и народностям со стороны местного, принимающего населения. Для этого необходимо проведение соответствующей работы на местах, вовлечение в неё региональной сети экспертов, общественных палат, уполномоченных по правам человека, профильных организаций, национально-культурных автономий.

Более эффективной должна стать работа с молодёжью, включая молодёжь из числа мигрантов. Сегодня молодёжная политика охватывает прежде всего составы организованных российских коллективов (студенты, школьники, гражданские активисты, волонтеры). Молодёжь из числа мигрантов, а также молодёжь, находящаяся в «серой зоне», выпадают из поля зрения и подвергаются информационному воздействию определённых негативистских кругов. В связи с увеличением количества детей и подростков-мигрантов отсутствие внимания и целенаправленной адресной интеграционной политики для этой категории лиц со стороны государства в будущем может привести к деформации общества – формированию значительного числа лиц, интересы которых не учтены. Такие лица могут стать в дальнейшем причиной возникновения социальных конфликтов на национальной и пр. почве. Во избежание этого меры по адаптации и интеграции детей, подростков, молодёжи мигрантов в российское общество должны предприниматься безотлагательно.

Следует существенно активизировать участие общественных организаций и национально-культурных автономий в реализации мероприятий, предусмотренных Концепцией государственной миграционной политики. Концепцией прямо предусмотрена необходимость привлечения неправительственных организаций к разработке и осуществлению программ, способствующих адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом. В этих целях необходимо разработать и реализовать программы адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей в Российской Федерации на основе взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, бизнес-структур и институтов гражданского общества.

Для этого необходимо укреплять потенциал общественных объединений как акторов политики интеграции мигрантов. Несмотря на ежегодное увеличение бюджета Фонда президентских грантов и нескольких частных фондов, данные объёмы не выдерживают сравнения с теми средствами, которые затрачиваются на гражданский сектор в США. Региональные некоммерческие организации могут рассчитывать чаще всего на 300–500 тыс. руб. из местного бюджета в год, на что «эффективную деятельность не выстроить», утверждает член СПЧ, глава Московского бюро по правам человека А. Брод²⁵. Следует вовлекать в эту деятельность бизнес-структуры, создавать для бизнеса такие правовые условия, когда заниматься благотворительной деятельностью будет привлекательно и взаимовыгодно.

В настоящее время следует повысить роль руководителей национально-культурных общественных объединений, которые должны оказывать практическое содействие адаптации своих соотечественников, находящихся в России, в том числе в изучении русского языка, вопросов религии, культуры и местных традиций. Руководители диаспор должны также предлагать свои пути решения по каждой возникающей проблеме, подтверждая свой высокий общественный статус и право называться лидером общины. Важным направлением работы НКА могла бы стать деятельность по организации работы волонтеров (из числа наиболее образованных и хорошо себя зарекомендовавших мигрантов) с вновь прибывающими мигрантами.

²⁵ Независимая газета. – 2019. – 3 июля.

С учётом значимости широкого привлечения институтов гражданского общества к участию в реализации Концепции государственной миграционной политики представляется целесообразным полнее задействовать их потенциал для реализации программ и проектов по социально-культурной адаптации, предусмотрев при этом соответствующее нормативное правовое обеспечение и порядок взаимодействия с государственными структурами.

7. Заключение

Проведенный анализ правового регулирования политики адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации позволил выявить ряд проблем, в первую очередь в области её нормативного правового и институционального обеспечения.

Отсутствие основополагающего законодательного акта, регулирующего отношения в сфере социально-культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, приводит к отсутствию правового осмысления понятийного аппарата в данной области, субъектов адаптации и интеграции, категоризации мигрантов и пр., существенно затрудняет исполнение политики интеграции.

Существующее законодательство регулирует лишь отдельные аспекты процессов адаптации и интеграции; в законодательных актах не отражена вариативность подходов к вопросам социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов. Дальнейшей разработки и детализации потребует законодательство, регулирующее различные модели адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество, осуществляемые в системе образования, организаций культуры и спорта. Следует обозначить и раскрыть те принципы, на которых должна основываться эта политика.

Эффективная реализация политики адаптации и интеграции мигрантов в российское общество не может быть осуществлена без четкой государственной стратегии в данной области и соответствующих программ социокультурной интеграции (в том числе программ межнационального социокультурного общения, направленных и на местное население). Конструктивное взаимодействие органов публичной власти всех уровней с общественными объединениями в рамках разработки и реализации государственных интеграционных программ будет способствовать обеспечению системности и эффективности в деятельности по адаптации и интеграции мигрантов, сохранению межнационального мира и согласия.

Список литературы

1. Андрюченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения : монография. – Москва: ИЗиСП : Норма : Инфра-М, 2019. – 392 с.
2. Васильева Т. А. Миграционная политика, гражданство и статус иностранцев в странах западной демократии – Москва: Институт права и публичной политики, 2010. – 323 с.
3. Воробьева О. Д. Методологические и организационные подходы к интеграционным процессам иммигрантов в России // Миграционные процессы: проблемы адаптации и интеграции мигрантов : сборник документов. – Ставрополь: Изд-во СКФУ, 2018. – 451 с.
4. Гутерриш А. Как потушить пожар ненависти // Независимая газета. – 2019. – 28 июня.
5. Кирюхин Д. Мультикультурализм, национализм и идентичность: украинский контекст // Кризис мультикультурализма и проблемы национальной политики / под ред. М.В. Погребинского и А.К. Толпыго. – Москва: Весь Мир, 2018. – С. 195–218.
6. Корсаков К. В. Модели общественной интеграции, адаптации и аккультурации трудящихся-мигрантов в современном мире // Миграционное право. – 2019. – № 2. – С. 20–23.
7. Лепишкова З. Х. Стратегии адаптации мигрантов и их психологическое благополучие (на примере Москвы и Северного Кавказа) : монография. – Москва: Грифон, 2012. – 190 с.
8. Мартынова М. Ю. Школьное образование в адаптации мигрантов (зарубежные и российские модели) // Вестник Российской нации. – 2014. – № 2. – С. 173–195.
9. Михеев С. Новая антимиграционная политика // Права мигрантов и лиц без гражданства. – 2018, декабрь. – № 64. – С. 1–2.
10. Москалькова Т. России нужна паспортная амнистия и избирательный кодекс // Парламентская газета. – 2019. – 11–20 июня.
11. Мукомель В. И. Адаптация и интеграция мигрантов // Миграция в России. 2000–2012. – Т. 1. – Ч. 2. – НП РСМД / под общ. ред. И.С. Иванова. – Москва: Спецкнига, 2013. – С. 692–700.

12. Назарова Е. А. Социальная адаптация вынужденных переселенцев и беженцев в контексте современной миграционной политики России: социологический анализ – Москва: Союз, 1999. – 140 с.
13. Погребицкая Е. М. Адаптация детей-мигрантов в условиях образовательной организации // Пермский педагогический журнал. – 2015. – № 7. – С. 106–112.
14. Рязанцев С. В. Интеграция мигрантов в контексте внешней миграционной политики России // Социологические исследования. – 2018. – № 1. – С. 105–111.
15. Соисал Я. «Космополитизация» нации и гражданина: европейская дилемма // Государство, миграции и культурный плюрализм в современном мире. – Москва: Икар, 2011. – С. 211–222.
16. Спирина Т. А., Мохова Л. А. Исследование проблем детей-мигрантов как условие их социально-педагогического сопровождения // Мир науки, культуры, образования. – 2016. – № 1. – С. 103–105.
17. Хасанова Р. Р., Малева Т. М., Мкртчян Н. В., Флоринская Ю. Ф. Проактивная демографическая политика: 10 лет спустя. Эффекты, инструменты, новые цели – Москва: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. – 58 с.
18. Шнирельман В. А. Лица ненависти (Антисемиты и расисты на марше) / 2-е изд. – Москва: Московское бюро по правам человека : Academia, 2010. – 336 с.
19. Boucher M. Les theories de l'intergation. Entre universalisme et differencialisme: des debatssociologiques en France. – Paris. L'Harmattan. 2000. – P. 25.
20. Chiffelle M. La mise en oeuvre des Programmes d'integration canton aux (PIC): quell degre d'implication des entites administratives communales et cfntonales? Analyse comparative des pratiques dans les cantons de Vaud et de Neuchatel // Universitede Neuchatel. – Janvier 2018. – P. 2.
21. Dupuis J-P., Plopeanu S. C. L'integration de la diversite – des paroles aux actes // Gestion HEC Montreal. – 2019. – Vol. 44. – № 1. – P. 29.
22. Facchinetti T. La notion d'integration dans le droit Suisse des migrations et dans les reformesencours. In Cesla Amarelle (Ed.) // L'integration des etrangers a l'epreuve du droit Suisse. Fondements et applications pratiques. – Berne: Stampfli, 2012. – P. 61–77.
23. Hammar T. European Immigration Policy: A Comparative Study. – Cambridge: University Press, 1985.
24. Meeus C. Immigration. L'enjeuoculte des europeennes // Le Figaro Magazine. – 2019. – 24 mai. – P. 49.
25. Riniolo V. Sweden: a Country of Opportunities and Constraints for Migrant Integration // Fondazione ISMU. Iniziative e studisullamultieinicita. – 2016. – June. – P. 10–11.
26. Schnapper D. Qu'est-ce que l'integration? – Paris: Gallimard, 2007.
27. Le Yondre F. Le sport pour l'accueil des migrants: finalite, support ououtil? // Editions Dalloz – Revue juridique et economique du sport. – 2019. – № 198. – P. 29.
28. Дмитриева Т. Н. Реализация политики адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации как фактор развития институтов гражданского общества : автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Дмитриева Татьяна Николаевна. – Москва, 2019.
29. Судоплатов П. А. Миграционные процессы и миграционная политика в странах Европейского союза: автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Судоплатов Пётр Анатольевич. – Москва, 2006.

References

1. Andrichenko L. V., Plyugina I. V. Migratsionnoye zakonodatel'stvo Rossiyskoy Federatsii: tendentsii razvitiya i praktika primeneniya : monografiya. – Moskva: IZiSP : Norma : Infra-M, 2019. – 392 s.
2. Vasil'yeva T. A. Migratsionnaya politika, grazhdanstvo i status inostrantsev v stranakh zapadnoy demokratii – Moskva: Institut prava i publichnoy politiki, 2010. – 323 s.
3. Vorobyeva O. D. Metodologicheskiye i organizatsionnyye podkhody k integratsionnym protsessam immigrantov v Rossii // Migratsionnyye protsessy: problemy adaptatsii i integratsii migrantov : sbornik dokumentov. – Stavropol': Izd-vo SKFU, 2018. – 451 s. – S. 5–10.
4. Guterrish A. Kak potushit' pozhar nenavisti // Nezavisimaya gazeta. – 2019. – 28 iyunya.
5. Kiryukhin D. Mul'tikul'turalizm, natsionalizm i identichnost': ukrainskiy kontekst // Krizis mul'tikul'turalizma i problemy natsional'noy politiki / pod red. M.V. Pogrebinskogo i A.K. Tolpygo. – Moskva: Ves' Mir, 2018. – S. 195–218.

6. *Korsakov K. V.* Modeli obshchestvennoy integratsii, adaptatsii i akkul'turatsii trudyashchikhsya-migrantov v sovremennom mire // *Migratsionnoye pravo*. – 2019. – № 2. – S. 20–23.
7. *Lepshokova Z. Kh.* Strategii adaptatsii migrantov i ikh psikhologicheskoye blagopoluchiye (na primere Moskvy i Severnogo Kavkaza) : monografiya. – Moskva: Grifon, 2012. – 190 s.
8. *Martynova M. Yu.* Shkol'noye obrazovaniye v adaptatsii migrantov (zarubezhnyye i rossiyskiye modeli) // *Vestnik Rossiyskoy natsii*. – 2014. – № 2. – S. 173–195.
9. *Mikheyev S.* Novaya antimigratsionnaya politika // *Prava migrantov i lits bez grazhdanstva*. – 2018, dekabr'. – № 64. – S. 1–2.
10. *Moskal'kova T.* Rossii nuzhna pasportnaya amnistiya i izbiratel'nyy kodeks // *Parlamentskaya gazeta*. – 2019. – 11–20 iyunya.
11. *Mukomel' V. I.* Adaptatsiya i integratsiya migrantov // *Migratsiya v Rossii. 2000–2012*. – T. 1. – Ch. 2. – NP RSMD / pod obshch. red. I.S. Ivanova. – Moskva: Spetskniga., 2013. – S. 692–700.
12. *Nazarova Ye. A.* Sotsial'naya adaptatsiya vyzhdenykh pereselentsev i bezhentsev v kontekste sovremennoy migratsionnoy politiki Rossii: sotsiologicheskyy analiz – Moskva: Soyuz, 1999. – 140 s.
13. *Pogrebitskaya Ye. M.* Adaptatsiya detey-migrantov v usloviyakh obrazovatel'noy organizatsii // *Permskiy pedagogicheskiy zhurnal*. – 2015. – № 7. – S. 106–112.
14. *Ryazantsev S. V.* Integratsiya migrantov v kontekste vneshney migratsionnoy politiki Rossii // *Sotsiologicheskiye issledovaniya*. – 2018. – № 1. – S. 105–111.
15. *Soysal Ya.* «Kosmopolitizatsiya» natsii i grazhdanina: yevropeyskaya dilemma // *Gosudarstvo, migratsii i kul'turnyy plyuralizm v sovremennom mire*. – Moskva: Ikar, 2011. – S. 211–222.
16. *Spirina T. A., Mokhova L. A.* Issledovaniye problem detey-migrantov kak usloviye ikh sotsial'no-pedagogicheskogo soprovozhdeniya // *Mir nauki, kul'tury, obrazovaniya*. – 2016. – № 1. – S. 103–105.
17. *Khasanova R. R., Maleva T. M., Mkrtchan N. V., Florinskaya Yu. F.* Proaktivnaya demograficheskaya politika: 10 let spustya. Effekty, instrumenty, novyye tseli – Moskva: Izdatel'skiy dom «Delo» RANKhiGS, 2019. – 58 s.
18. *Shnirel'man V. A.* Litsa nenavisti (Antisemity i rasisty na marshe) / 2-ye izd. – Moskva: Moskovskoye byuro po pravam cheloveka : Academia, 2010. – 336 s.
19. *Boucher M.* Les theories de l'intergation. Entre universalisme et differencialisme: des debatssociologiquesen France. – Paris. L'Harmattan. 2000.
20. *Chiffelle M.* La mise en oeuvre des Programmes d'integration canton aux (PIC): quell degre d'implication des entites administratives communales et cfntonales? Analyse comparative des pratiques dans les cantons de Vaud et de Neuchatel // *Universitede Neuchatel*. – Janvier 2018. – P. 2.
21. *Dupuis J-P., Ploeanu S. C.* L'integration de la diversite – des paroles aux actes // *Gestion HEC Montreal*. – 2019. – Vol. 44. – № 1.
22. *Facchinetti T.* La notion d'integration dans le droit Suisse des migrations et dans les reformesencours. In Cesla Amarelle (Ed.) // *L'integration des etrangers a l'epreuve du droit Suisse. Fondements et applications pratiques*. – Berne: Stampfli, 2012. – P. 61–77.
23. *Hammar T.* *European Immigration Policy: A Comparative Study*. – Cambridge: University Press, 1985.
24. *Meeus S.* Immigration. Lenjeuoculte des europeennes // *Le Figaro Magazine*. – 2019. – 24 mai.
25. *Riniolo V.* Sweden: a Country of Opportunities and Constraints for Migrant Integration // *Fondazione ISMU. Iniziative e studisullamultiethnicita*. – 2016. – June. – P. 10–11.
26. *Schnapper D.* *Qu'est-ce que l'integration?* – Paris: Gallimard, 2007.
27. *Le Yondre F.* Le sport pour l'accueil des migrants: finalite, support ououtil? // *Editions Dalloz – Revue juridique et economique du sport*. – 2019. – № 198. – P. 29.
28. *Dmitriyeva T. N.* Realizatsiya politiki adaptatsii i integratsii migrantov v Rossiyskoy Federatsii kak faktor razvitiya institutov grazhdanskogo obshchestva : avtoref. dis. ... kand. polit. nauk: 23.00.02 / *Dmitriyeva Tat'yana Nikolayevna*. – Moskva, 2019.
29. *Sudoplatov P. A.* Migratsionnyye protsessy i migratsionnaya politika v stranakh Yevropeyskogo soyuza: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk: 08.00.05 / *Sudoplatov Potr Anatol'yevich*. – Moskva, 2006.

© Воронина Н.А., 2019

Статья поступила в редакцию 06.07.2019 г.