

МВД России  
Санкт-Петербургский университет

**ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДАПТАЦИИ  
И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

Аналитический обзор

Санкт-Петербург  
2020

УДК 342.9

**Проблемы правового регулирования адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации:** аналитический обзор. М., СПб., 2020. – 38 с.

Аналитический обзор подготовлен в рамках одноименного научного исследования, проведенного по заявке ГУВМ МВД России в 2020 году. В обзоре представлены анализ теоретических аспектов и российского законодательства по вопросам адаптации и интеграции иностранных граждан на территории Российской Федерации, приведены примеры зарубежного опыта. Издание будет эффективно в качестве научного обоснования при совершенствовании нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан на территории Российской Федерации.

Аналитический обзор также может быть полезен для осуществления образовательной деятельности в образовательных организациях системы МВД России.

**УДК 342.9**

© Санкт-Петербургский университет  
МВД России, 2020

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
1. Теоретические аспекты адаптации и интеграции мигрантов в социальной среде Российской Федерации как методологическая основа их правового регулирования.....	6
2. Законодательное регулирование адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации на современном этапе .....	19
3. Отдельные международные практики адаптации и интеграции иностранных граждан .....	30
Заключение.....	34
Список использованных источников.....	36

## ВВЕДЕНИЕ

Аналитический обзор «Проблемы правового регулирования адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации» подготовлен по заявке ГУВМ МВД России от 19 июня 2019 г. на основании п. 6.9 ПНО МВД России на 2020 г. и Плана научной деятельности Санкт-Петербургского университета МВД России на 2020 год.

Миграция представляет собой разнообразное и многоплановое социальное явление. Она обусловлена множественными экономическими, политическими, социальными, гуманитарными и другими факторами. «Она представляет собой один из лучших индикаторов социально-экономического благосостояния общества — это своего рода способ голосования населения ногами».<sup>1</sup>

В зависимости от побуждающих причин формируются миграционные потоки, под которыми принято понимать совокупное количество мигрантов, имеющих общие территории прибытия и выбытия в течение конкретного отрезка времени. Миграционные потоки не однообразны. Вместе с тем для всех них свойственно прохождение трех последовательных этапов (стадий).

На первой стадии формируется миграционная мобильность определенного индивида либо группы индивидов. Миграционная мобильность означает готовность, способность изменить место постоянного проживания. Интенсивность миграционной мобильности населения зависит от демографических, этнических, генетических и социально-экономических характеристик. Сравнительный анализ миграционной мобильности различных социальных групп позволяет констатировать, что большей подвижностью обладают люди трудоспособного возраста по сравнению с детьми и пенсионерами; одинокие люди по сравнению с состоящими в браке; мужчины по сравнению с женщинами.

На второй стадии совершаются сами переселения (перемещения) с одной территории на другую.

Третья стадия представляет собой процесс адаптации мигранта к новым условиям жизни и его интеграции в новый социум. В практике регулирования

---

<sup>1</sup>Рыбаковский Л. Л. Практическая демография. М.: ЦСП, 2005. Официальный сайт Рыбаковского Л. Л. [Электронный ресурс] // URL: //http://rybakovsky.ru/uchebnik3.html

миграции в различных странах сложились два предпочтительных способа интеграции иммигрантов – ассимиляция и взаимное сосуществование культур.<sup>2</sup>

В аналитическом обзоре нашли отражение:

- теоретические аспекты адаптации и интеграции мигрантов в социальной среде Российской Федерации как методологическая основа их правового регулирования;

- вопросы законодательного регулирования адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации на современном этапе;

- отдельные международные практики адаптации и интеграции иностранных граждан.

Представленный в аналитическом обзоре материал основывается на анализе действующего законодательства Российской Федерации, научных изысканиях в установленной сфере правоохранительной деятельности, передовом опыте зарубежных стран.

Аналитический обзор предназначен для использования в нормотворческой деятельности сотрудниками МВД России.

---

<sup>2</sup>Рыбаковский Л. Л. Указ.соч.

## **1. Теоретические аспекты адаптации и интеграции мигрантов в социальной среде Российской Федерации как методологическая основа их правового регулирования**

Миграционные процессы стали неотъемлемой частью жизнедеятельности современного российского общества. Они представляют собой единство стихийных и сознательных составляющих в виде мотивированного перемещения больших масс людей к новому месту проживания и деятельности. В них проявляются как общемировые, так и региональные тенденции, своеобразно действующие на национально-государственном уровне.

Миграционные процессы охватили, фактически, все регионы России, а также своим влиянием все сферы ее общественной жизни. Они протекают с различной степенью интенсивности и степенью влияния на повседневное бытие как самих мигрантов, так и коренного населения. Для них характерны и позитивные, и негативные последствия, и результаты.

Как и всякое массовое явление с присущими ему факторами риска для национальной безопасности<sup>3</sup> оно требует контроля и управляющих воздействий в интересах поддержания стабильности общественной системы. В этом проявляется первостепенная заинтересованность российского государства, которое как главный субъект управления обществом имеет все необходимые средства управления миграционными процессами в интересах всего общества с учетом заинтересованности и позиций сторон, участвующих в них.

Одним из важнейших средств управления миграционными процессами является их правовое регулирование. Оно охватывает фактически все аспекты, связанные с миграцией от количественных показателей участников процесса, обеспечения их жильем и занятости до адаптации к новым условиям жизнедеятельности и интеграции в российское общество.

В последние годы на первый план как наиболее актуальная проблема выступила необходимость правового регулирования именно адаптации и

---

<sup>3</sup>См.: Балашова Т.Н. Национальный интерес и национальная безопасность в контексте миграции населения: взаимосвязь и взаимодействие // Общество и право. Научно-практический журнал. Краснодар: Изд-во Краснодар, ун-та МВД России, 2008, № 1; Балашов З., Балашова Т., Голик Ю., Дук Ю. Нелегальная и криминальная миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации // Уголовное право. 2008, № 2; Герасимова И.В. Процессы адаптации и интеграции мигрантов как компоненты обеспечения национальной безопасности Российской Федерации // Наука. Общество. Оборона. Москва. 2019. Т. 7. № 4.

интеграции мигрантов в Российской Федерации. Это обусловлено увеличением потока прибывающих мигрантов из сопредельных государств, незнанием ими русского языка как средства межнационального общения в России, культуры и поведенческих стандартов местного населения и как следствие этого трудности ориентации в социокультурной среде и установлении позитивных контактов и взаимодействия с коренным населением.

Как известно, для обеспечения эффективности правового регулирования в первую очередь требуется, чтобы оно опиралось на знание сущности объекта, его функциональных проявлений, присущих ему противоречий и тенденций эволюции. В отношении правового регулирования адаптации и интеграции мигрантов это означает необходимость иметь четкие представления, **во-первых**, об адаптации и интеграции как социальных явлениях, **во-вторых**, о самих мигрантах, **в-третьих**, о состоянии социальной среды, к которой они адаптируются и в которую могут интегрироваться, **в-четвертых**, о характере взаимодействия мигрантов и социальной среды в ходе адаптации и интеграции.

По сути речь идет об анализе и оценке социально-политической обстановки в стране, уровня толерантности граждан и вновь прибывших, повседневных и перспективных проблем мигрантов, их способности к адаптации к новым условиям жизни, возможностей и каналов криминализации, вовлечения в террористическую деятельность, склонности к проявлению экстремизма, а также о соотношении миграционной политики с экономическими возможностями государства.

*Адаптация* в обычном смысле понимается как приспособление. Она может также объясняться как привыкание, вживаемость. Так или иначе социальная адаптация означает включенность, в нашем случае мигрантов, в социальную среду, взаимодействие с ней по принципу подобия, сознательного воспроизводства в поведении господствующих поведенческих стандартов, присущих обществу реципиенту, как необходимую предпосылку и условие собственного существования в нем. При этом социальная среда продолжает восприниматься мигрантами как чуждая, не во всем понятная и представляющая в силу этого определенную опасность для субъекта адаптации.

Следует отметить, что и социальная среда, то есть коренное население России, в подавляющем большинстве настроений воспринимает мигрантов как

чужих. Вместе с тем, отмечается существенное различие в отношении местного населения к представителям внутренней и внешней, иноэтнической миграции. Так, относительно внутренней миграции можно наблюдать некий консенсус в гражданском обществе по вопросу как самого процесса, так и проблем адаптации сограждан к новому месту проживания и работы, который воспринимается как закономерная и правомерная реализация гражданских прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации в рамках защиты и обеспечения прав человека и гражданина.

Что же касается проблемы иммиграции в современной России, то можно видеть существенные различия в ее оценке различными слоями населения и государством. Общественное мнение большей частью негативно относится к этому явлению, высказывает сомнения необходимости в внешней миграции (за исключением репатриации), а также обеспокоенность по поводу ее последствий, которые стали ощутимы уже в настоящее время. К ним относятся такие как социальная напряженность в обществе, возникшая вследствие конкуренции за рабочие места между коренным населением и мигрантами и их потомками; изменение этнического и конфессионального состава населения принимающих стран в результате прибытия значительного количества мигрантов; сохранение национальной идентичности мигрантов, препятствующее их ассимиляции и способствующее сегментации государства в национальном отношении; риск анклавизации как мегаполисов, так и отдельных регионов страны, связанный с компактным расселением мигрантов определенных этнических групп; культурная несовместимость мигрантов и коренного населения; криминализация иммигрантской среды, рост преступности и правонарушений, совершаемых мигрантами; рост коррупции в органах власти и правоохранительной системе<sup>4</sup>, связанный с нерешенностью вопросов о правовых статусах отдельных категорий мигрантов. Так, по данным социологического исследования об отношении россиян к внешним трудовым мигрантам, проведенного ВЦИОМ, 81% респондентов считают, что работодателям выгоднее брать мигрантов на работу, чем местных жителей, 71% полагают, что большинство мигрантов работают нелегально, а 74%

---

<sup>4</sup> См.; Бадалянц С.В. Оптимизация управления процессами адаптации мигрантов в современной России: дисс. канд. социологических наук 22.00.08– Ростов-на-Дону. 2013.- <https://www.dissercat.com/content/optimizatsiya-upravleniya-protsessami-adaptatsii-migrantov-v-sovremennoi>.

полагают, что мигранты соглашаются на низкие зарплаты и тем самым сдерживают рост заработных плат.

В связи с высокой рождаемостью в семьях внешних мигрантов россиянами осознается опасность постепенного превращения коренного населения в меньшинство.<sup>5</sup> Данные опасения коррелируются с выводами получившей признание теории «третьего демографического перехода», которые заключаются в том, что при сохранении современных тенденций в демографических и миграционных процессах коренное население уступит свое первенство потомкам мигрантов получивших гражданство. В случае если эти новые члены общества не будут в него интегрированы в экономическом, социальном и особенно в культурном плане, они как большинство будут доминировать и воспроизводить социально-культурные отношения тех обществ и государств, выходцами из которых являются. Соответственно в принимающей стороне возникают опасения утраты обществом важнейших системных качеств, делающих данное общество таковым, перерождения собственного социума в особого рода социальную химеру, сочетающую господство «пришлой», чуждой культуры с отдельными чертами в экономике, социальной и политической сферах прежнего общества. В результате 78% граждан четко выражают запрос к государству в ограничении притока иностранных мигрантов в Россию.<sup>6</sup> Все эти обстоятельства усложняют практику включения различных категорий мигрантов в жизнедеятельность российского общества, их адаптации к новой социокультурной среде и интеграцию в нее.

Вместе с тем, следует видеть и иное отношение к проблеме внешней миграции, характерное для определенной части общественности, прежде всего заинтересованной в использовании иностранной наемной рабочей силы.

При всем различии, наблюдаемом в отношении россиян к проблеме внешней миграции, вполне логичной является их заинтересованность в обеспечении собственных интересов в составе и содержании миграционного законодательства. В этом вопросе государство последовательно реализует установки социального заказа прежде всего российских предпринимателей, как части политического класса (элиты), ориентирующихся на использование иностранной рабочей силы.

---

<sup>5</sup>См.: <http://www.rosbalt.ru/main/poll/725/results/>

<sup>6</sup>См.: <https://mresearcher.com/2016/11/vtsiom-otnoshenie-rossiyan-k-migrantam.html>

Соответственно вся система правового регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов формируется в соответствии с целями этого социального заказа. Следует отметить, что со временем этот социальный заказ постепенно перестает быть узкогрупповым и приобретает большую общественную значимость. Это связано с тем, что основная масса коренного населения вынуждена принять наличие мигрантов в стране как данность: мигранты остаются, с ними так или иначе приходится контактировать, они продолжают прибывать, что в условиях роста безработицы усиливает конкуренцию за рабочие места и служит фактором создания дополнительных напряжений в сфере межнациональной коммуникации с приезжими. В этих условиях гражданам приходится считаться с возникшими обстоятельствами и оставаться в рамках правового поля. В свою очередь государство, учитывая противоречивый характер момента, осуществляет политику в сфере миграции в соответствии с задачами поддержания стабильности социальной системы. Правовое регулирование общественных отношений, связанных с миграционными процессами, выстраивается на основе этой политики государства и нацеливается на наиболее полный охват всего комплекса проблем взаимоотношений собственно мигрантов с государственными и муниципальными органами, общественными организациями, системами здравоохранения и образования, а также с коренным населением.

Проблема адаптации мигрантов конкретизируется для них самих в необходимости так выстраивать отношения с непривычной средой обитания, чтобы они обеспечивали комфортное с точки зрения самоощущения проживание в этой среде. Однако сама комфортность связана с чувствами понятности и привычности, безопасности и защищенности. По прибытии в принимающую страну мигрант испытывает первичное удовлетворение реализацией своего плана переезда, чувство новизны и начала новой жизни. Несмотря на это возникает и чувство настороженности к новым жизненным обстоятельствам. Со временем языковые и культурные изменения, изоляция, одиночество, ощущение «непринадлежности», понижение социального статуса (отсутствие документов и возможностей для работы, плохие жилищные условия), неудачи в новой стране приводят к угнетению адаптационных способностей человека.

Социальная и культурная адаптация представляет собой сложный вид социального взаимодействия, в котором мигранты выступают и в качестве субъектов создания социально-культурной среды повседневной жизни, и в качестве объектов, которые подвергаются воздействиям различных социальных субъектов (институтов, общностей, групп, индивидов) включенных в совместную жизнедеятельность.<sup>7</sup> В связи с этим у них есть выбор того, в какой форме<sup>8</sup> и как осуществлять собственную аккультурацию<sup>9</sup> в рамках процесса адаптации.

Обычно выделяют такие формы адаптивной аккультурации как сепарация (обособленное существование мигрантов, избегание интеграции в новое общество), маргинализация (мигрант не идентифицирует себя ни с исходной культурой, ни с культурой принимающей страны), интеграция (индивид сохраняет аспекты своей культуры происхождения, но также приобретает черты культуры страны пребывания), ассимиляция (мигранты не сохраняют свою культурную идентичность происхождения, а полностью приобретает черты новой культуры)<sup>10</sup>.

Естественно, ни в сепарации, ни в маргинализации мигрантов принимающее общество не заинтересовано. Современные социальные процессы, фактически, во всех странах имеют достаточно факторов, обуславливающих рост и среди коренного населения маргинальных слоев и закрытых социальных групп на всех уровнях общественной системы. Поэтому важно выявить категории мигрантов, склонных к подобного рода «обустройству» в жизни страны, и предусмотреть меры, ставящие правовой заслон их прибытию в страну.

Соответственно, практически политический и общественный интерес представляют мигранты, ориентированные на ассимиляцию и интеграцию. При

---

<sup>7</sup> См.: Мозговая, Е.И. Проблемы оптимизации адаптационных процессов в миграционной политике современной России / Е.И. Мозговая, Д.А. Кулабухов // Социальная работа в современном мире: взаимодействие науки, образования и практики : материалы V междунар. науч.-практ. конф., Белгород, 5-6 дек. 2013 г. / НИУ БелГУ, Белорусский государственный университет, Институт охраны здоровья детей и подростков НАМН Украины и др. ; под ред. М.С. Жирова, О.А. Волковой, В.В. Бахарева и др. - Белгород, 2013. - С. 352-355. - <http://dspace.bsu.edu.ru/handle/123456789/21042>

<sup>8</sup> См. подробно: Залитайло И.В. Механизмы адаптации мигрантов в инокультурной среде. //Аналитика культурологии.- Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина, 2004.№2; Ионцев В. А., Ивахнюк И. В. Модели интеграции мигрантов в современной России [Электронный ресурс]. КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции [Офф. сайт]. Режим доступа: URL: [http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East-RR-2013-12\\_RU.pdf](http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East-RR-2013-12_RU.pdf).

<sup>9</sup> Аккультурация (лат. *acculturare* от *ad* «к; приближение» + *cultura* «образование, развитие») — процесс взаимовлияния культур, обмен культурными особенностями между этносами, их представителями, восприятие одной стороной полностью или частично культуры другой.

<sup>10</sup> См.: Berry J.W. Immigration, acculturation, and adaptation. *Appl Psychol.* 1997;46:5-68. [ Links ]. – Цит. по [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1516-44462017005018103&lng=en&n](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-44462017005018103&lng=en&n)

этом проблема ассимиляции является предметом личного выбора прибывших и выступает своеобразным продолжением процесса адаптации и интеграции.

Следует подчеркнуть, что востребованные принимающим обществом ассимиляция и интеграция на практике сопряжены со значительными трудностями объективного и субъективного порядка. Расставание с родиной, привычным окружением влияет на моральное состояние и психику людей. Постоянную адаптацию к новой среде считают одним из основных хронических стрессоров, который может вызывать психологические или соматические проблемы и привести к развитию разного рода патологий, включая клиническую депрессию, психоз и суицидальный синдром (в том числе с трагическим исходом).<sup>11</sup> Зарубежные исследователи отмечают, что посттравматическое стрессовое расстройство диагностируется у 47%<sup>12</sup> иммигрантов. В группу риска попадают люди, которые имеют травматичный опыт, связанный с переездом в другую страну: расовая дискриминация, жестокое обращение сотрудников правоохранительных органов, принудительное выселение, разлучение с семьей, задержание, депортация. Но нередко это расстройство возникает и у тех, для кого переезд прошел вполне благополучно.<sup>13</sup>

Таким образом, неустойчивые психические состояния в миграционной среде могут приобретать массовый характер и сопровождаться поведенческими девиациями вплоть до делинквентности. Это вызывает необходимость проведения с мигрантами специальной работы по их социально-психологической и культурной адаптации, оказания необходимой психологической поддержки и психиатрической помощи на основе разработки и принятия правовых актов, регулирующих этот процесс.

Определенно важной ступенью процессов адаптации и интеграции выступает натурализация, - добровольное приобретение гражданства, предполагающее изучение языка и культуры, норм и правил поведения, законодательства Российской Федерации. Миграционное законодательство уже предусматривает облегченную процедуру и сроки получения российского

---

<sup>11</sup> См.: [https://knife.media/poor-mmigrants/?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com](https://knife.media/poor-mmigrants/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com)

<sup>12</sup> См.: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1516-44462017005018103&lng=en&](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-44462017005018103&lng=en&)

<sup>13</sup> См. подробнее: [https://knife.media/poor-mmigrants/?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com](https://knife.media/poor-mmigrants/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com)

гражданства для соотечественников и лиц, владеющих русским языком. Вместе с тем, требует соответствующей поддержки и стремление инациональных мигрантов к получению гражданства, так как натурализация — это первый шаг к последующей интеграции.

Социальная и культурная интеграция мигрантов является наиболее эффективной и результативной в тех странах, где государство проявляет прямую заинтересованность в пополнении новыми гражданами, а не просто жителями. Как известно, в Западной Европе в условиях господства идеи мультикультурализма, как основы этно-миграционной политики, процесс интеграции мигрантов в последние десятилетия сходит на нет. Подобное является неприемлемым для России с ее историческим опытом интегрированного проживания в стране многих этносов. Здесь ставка сделана на развитие интеграционного единства в новых демографических и геополитических условиях.

*Социальная интеграция* – это объединение в целое, которое проявляется в совместном сосуществовании и взаимодействии ранее разрозненных элементов системы на основе их взаимной дополняемости и зависимости.

Социальная интеграция индивида означает его включенность в общественную систему, которая воспринимает его как свой собственный элемент; одновременно и он воспринимает социум в целом и взаимодействие с ним и его компонентами (социальными институтами, группами и внутри них) как неотъемлемые условия собственной жизнедеятельности и личностной сущности. По сути, социальная интеграция превращает мигранта в полноценного члена общества. При этом необходимо подчеркнуть, что социальная интеграция неразрывно связана с интеграцией культурной. Степень, в которой индивид чувствует принадлежность к группе либо коллективу на основе разделяемых с объединением убеждений, ценностей, норм определяет его социокультурную интегрированность в общество. Показательным является тот факт, что интеграция в жизнь российского общества легче проходит у детей мигрантов. Более того, сами эти дети доброжелательно воспринимаются социальной средой. Данные социологических исследований об отношении к детям мигрантов характеризуют

процесс адаптации и интеграции положительно, отмечается некоторая проблемность лишь у 9% опрошенных мигрантов.<sup>14</sup>

Механизм социокультурной интеграции построен на явлении интериоризации, который представляет собой процесс превращения внешних социальных форм общения в устойчивые внутренние качества личности через усвоение индивидом выработанных в обществе (общности) норм, ценностей, верований, установок, представлений, образцов поведения. Поэтому интегрированность мигрантов оценивается как степень интериоризации норм и ценностей, образцов поведения страны реципиента, социально-профессиональной группы, кругов повседневного общения и межличностного взаимодействия граждан в сознание и практическое взаимодействие с социальной средой.

Российское общество и государство заинтересованы в эффективности интеграции мигрантов, а также в том, чтобы этот процесс не затягивался во времени. В связи с этим требуется создание системы условий способствующих интеграции иммигрантов, а также специализированных институтов, работающих в этом направлении, и соответствующей правовой базы по обеспечению решения сопутствующих проблем.

Как представляется, одним из главных требований к деятельности по формированию и оптимизации интеграции этнических мигрантов, к ее правовой базе следует отнести обеспечение интересов национальной безопасности и необратимости интеграционных процессов. Гарантией этого может стать система отбора мигрантов, въезжающих в страну с правовым закреплением основных принципов такого отбора. При таком подходе можно ожидать снижение среди прибывающих мигрантов доли лиц с низким уровнем образованности и культуры, а также обеспечить привлечение мигрантов с высшим образованием, высокой профессиональной квалификацией в наукоемких отраслях промышленности и науки, владеющих русским языком на достаточном уровне.

Было бы рационально обоснованным создание юридически закрепленных преград для пресечения проникновения в Россию антисоциальных и асоциальных элементов.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> <https://cyberleninka.ru/article/n/etnicheskie-diaspory-adaptivnyy-i-integratsionnyy-potentsial-v-transgranichnyh-regionah-rossii>

Среди условий и факторов, влияющих на адаптацию и интеграцию мигрантов, особое место занимают национальные диаспоры. На поставленный много лет назад вопрос, чем являются диаспоры: дополнительным ресурсом или скрытой угрозой<sup>16</sup>, ответ оказался очевидным - и тем, и другим.

Диаспора представляет собой более или менее многочисленную часть какого-либо этноса, которая постоянно проживает вне пределов этнической территории в различных странах и регионах, образует сплоченные и устойчивые этнические группы в стране проживания, и имеет социальные институты для поддержания и развития своей идентичности и общности.

В принципе, диаспора способна оказывать помощь в социальной и культурной адаптации своих членов к жизни в новом обществе. Главное, чтобы такая задача ставилась духовными лидерами диаспоры и воплощалась организационно и деятельностно. Однако, именно сплоченность и устойчивость таких этнических групп выступает фактором проявления тенденции к закрытости, отделенности и противостояния окружающей социальной среде.

Особой закрытостью обладают этнические диаспоры, компактно проживающие на определенной территории. Это, прежде всего, привлекаемые в страну иностранные рабочие, иммигранты и беженцы.

Внутри диаспоры при ее компактном территориальном расположении происходит ее как бы «схлопывание», установление трудно преодолимых границ выхода во внешнюю социальную среду и входа из нее. Так и возникает явление закрытости диаспоры.

Эта закрытость от внешнего мира обусловлена избранной формой компактного проживания представителей своего этноса, что обеспечивает наиболее тесные связи внутри общности, формирование социально групповых признаков и установление четких границ во взаимоотношениях с окружающей социальной средой по принципу «свой - чужой» и нежеланием интегрироваться в социум. На этой почве в местах компактного проживания этнических диаспор часто возникает так называемая немотивированная ксенофобия. Она проявляет

---

<sup>15</sup> См.: Бадалянц С.В. Оптимизация управления процессами адаптации мигрантов в современной России: дисс. канд. социологических наук 22.00.08 – Ростов-на-Дону. 2013. -<https://www.dissercat.com/content/optimizatsiya-upravleniya-protsessami-adaptatsii-migrantov-v-sovremennoi-rossii>

<sup>16</sup> Арутюнов С., Козлов С. Диаспоры: скрытая угроза или дополнительный ресурс. - Независимая газета, 23.11.2005.

себя как кириофобия – нетолерантное, враждебное отношение гостей к хозяевам. Кириофобия в узком смысле чаще всего выражается в сочетании агрессивного самоутверждения мигрантов по отношению к коренным жителям (вплоть до желаний полностью занять их место), требований содержать их только за то, что они другие, неприспособленные к жизни в принимающей стране. Кириофобия также выражается в навязчивом выпячивании своего национального, религиозного или социального превосходства перед хозяевами, демонстративном неуважении к законам и обычаям хозяев, агрессивным навязыванием ложного чувства вины перед гостями и т.п. От таких слабых форм девиантного поведения довольно быстро может произойти переход к экстремизму, активной фазе провокаций и насильственных действий. Нельзя не отметить, что кириофобия проявляется в жизненных установках и поведении также во внутренней миграции россиян, представителей отдельных этносов.

Общие интересы, осознаваемые как жизненно важные для этноса, доверительный характер и позитивная эмоциональная составляющая внутриэтнических контактов создают своеобразный кокон, скрывающий информацию о настроениях и намерениях.

Внутренняя интеграция и сплоченность представителей этнической диаспоры приводят, в конечном счете, к возникновению организационных форм внутриэтнической социальной кооперации, в том числе и в криминальной сфере.<sup>17</sup> При этом массовые экстремистские настроения в диаспоре играют роль дополнительного весьма эффективного фактора, сцепляющего ее членов.

Итогом всех перечисленных процессов внутри диаспоры при ее компактном территориальном расположении является формирование в том или ином виде общины и приобретение ей свойств закрытых и полужакрытых социальных групп, отличающихся особой сплоченностью и внутренней солидарностью. Эти социальные характеристики, приобретаемые этнической диаспорой, специфическим образом сочетаются с проявлениями психологии национальных меньшинств, как и меньшинств в целом. Сюда относятся особенности социально-психологического восприятия ими отношений с

---

<sup>17</sup> См.: Латентный экстремизм в этнических диаспорах, его диагностика и профилактика в российском обществе// терроризм в исторической ретроспективе и в современных условиях: монография; под ред. В.Ю. Бельского, А.И. Сацуты, - М.: ЮНИТИ-ДАНА,2017, - с. 356.

этническим большинством, наличием проблем, представляющихся неразрешимыми в период жизни одного поколения, а также наличием реальных или мнимых ущемлений прав и свобод как данного меньшинства в целом, так и отдельных его представителей.

Сочетание названных факторов может привести к возникновению мотивированной ксенофобии, проявляющейся в «зацикленности» массового этнического сознания на «неразрешимости» собственных проблем в связи с нежеланием общества вне диаспоры способствовать их преодолению. Часто это сопровождается сознательным культивированием экстремистскими группировками специфических гипертрофированных форм национального самосознания, чувств национальной исключительности и превосходства над другими, обиды и желания отмщения.<sup>18</sup>

В целом получается, что этнические диаспоры мигрантов при их некомпактном проживании имеют меньше возможностей для негативного воздействия своей агрессивной неадаптантной части на остальных членов диаспоры. Соответственно та часть миграционной политики государства, которая направлена на такие диаспоры может быть ориентирована на конструктивное взаимодействие с ними, что предполагает принятие специальных правовых актов, устанавливающих правовой статус диаспор и регулирующих их отношения с внешним по отношению к ним социальным миром.

В отношении этнических групп компактного проживания трудовых мигрантов, в силу их закрытости и присущих им негативных, общественно опасных явлений, о которых говорилось выше, целесообразно предусмотреть политико-правовые меры, препятствующие компактному поселению и проживанию таких этнических групп мигрантов. Это во многом способствовало бы социализации мигрантов на индивидуальном уровне посредством увеличения частоты и продолжительности контактов с новой социальной средой, что ускоряет процесс адаптации. В принципе, нет препятствий для урегулирования вопроса о найме рабочей силы за рубежом посредством специализированных агентств, действующих с территории России. При соответствующей правовой базе это

---

<sup>18</sup> См. там же - с. 357.

снизит затраты государства на решение проблем, связанных с трудовой миграцией, переложит расходы на заинтересованные хозяйственные субъекты.

Важным аспектом адаптации и интеграции мигрантов является заинтересованное участие в них институтов гражданского общества. Привлечение мигрантов к элементарному участию в общественной жизни на местном уровне, вовлечение наиболее адаптированной их части в совместную деятельность и решение проблем самих мигрантов позволяет создавать необходимую психологическую атмосферу для толерантного отношения в миграционной среде к коренному населению, его культуре и стилю жизнедеятельности. Как представляется, в плане правового регулирования этого процесса было бы целесообразно использовать накопленный в нашей стране опыт создания правовой базы участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля над исполнением миграционного законодательства Российской Федерации.<sup>19</sup>

Таким образом, правовое регулирование в Российской Федерации строится на методологической базе социологического, социально-психологического и социально-политического анализа и оценки условий и факторов социальной среды российского общества, практики реализации норм миграционного законодательства, а также проблем, связанных с угрозами национальной безопасности, которые несут миграционные процессы.

Формирование норм правового регулирования адаптации и интеграции мигрантов осуществляется в соответствии с нормами Конституции Российской Федерации, задачами государственной миграционной политики при соблюдении прав человека и гражданина.

Правовое регулирование адаптации и интеграции мигрантов в России направлено на обеспечение в первую очередь интересов российского общества и государства, а также на создание позитивной мотивации и благоприятных условий вновь прибывающим жителям страны для их приспособления к новым жизненным обстоятельствам и полноценного включения в экономическую, социальную и культурную жизнь российского общества.

---

<sup>19</sup>См.: Бельский В.Ю., Гусев Н.Н. Основные направления повышения эффективности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля над исполнением миграционного законодательства Российской Федерации//Вестник экономической безопасности.2020, №2. – с.14-19.

## 2. Законодательное регулирование адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации на современном этапе

На протяжении последних десятилетий Российская Федерация ведет активную работу по приданию миграционной политике целеполагающего характера.

Концептуально-правовое оформление национальных интересов Российской Федерации в сфере адаптации и интеграции мигрантов осуществлено декларированием целей и задач программными документами, определяющими стратегию государственно-правового регулирования миграционных процессов. Эти документы являются конкретизацией и развитием принципов и норм Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации<sup>20</sup>. В ней, в качестве одной из задач государственной национальной политики Российской Федерации, обозначено «формирование системы социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество».<sup>21</sup> Достижение указанной задачи должно быть осуществлено посредством:

- оказания содействия в процессе социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов (при их готовности) развитию речевого взаимодействия, межкультурному общению в целях повышения уровня доверия между гражданами и искоренения национальной и расовой нетерпимости;
- обеспечения взаимодействия государственных и муниципальных органов с общественными объединениями, способствующими социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;
- стимулирования создания в странах происхождения мигрантов курсов по изучению русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации;
- совершенствования системы мер, обеспечивающих уважительное отношение мигрантов к культуре и традициям принимающего сообщества;

---

<sup>20</sup> Далее по тексту – Стратегия.

<sup>21</sup> Стратегия государственной национальной политики РФ на период до 2025 года (в ред. Указа Президента РФ от 6 декабря 2018 г. № 703). П. 21ж.

- использования потенциала и опыта регулирования евразийских интеграционных процессов при реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Данное положение Стратегии конкретизировано Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы.<sup>22</sup> Именно Концепция как система взглядов на миграцию позволила сформулировать основы государственного и правового проектирования в сфере адаптации и интеграции мигрантов, которые играют роль целевых индикаторов при формировании норм и институтов миграционной безопасности Российской Федерации. И в качестве задачи государственной миграционной политики обозначила «создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан, испытывающих сложности в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами».

Как справедливо утверждается в Концепции: «Характер и направление миграционных потоков, их влияние на российское общество, а также проблемы, с которыми сталкиваются мигранты в местах пребывания (проживания), во многом определяются качеством жизни в Российской Федерации, в том числе доступностью для граждан социальных, образовательных, медицинских, культурных и иных услуг, состоянием правопорядка, степенью развитости транспортной, энергетической, телекоммуникационной и информационной инфраструктуры, уровнем занятости населения и благоустроенности общественных мест».

В документе прослеживается последовательность подходов к государственному администрированию механизмов адаптации и интеграции иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации. На момент принятия Концепции определенные успехи в данной области государством уже были достигнуты.

Так, на законодательном уровне проведена корректировка правил осуществления иностранными гражданами трудовой деятельности на территории

---

<sup>22</sup> Далее по тексту — Концепция.

Российской Федерации. Задекларированы дифференцированные подходы к трудоустройству различных категорий трудовых мигрантов, одновременно введены требования относительно подтверждения знания основ российской истории и права, а также русского языка, как гарантии способности иностранного гражданина полноценно функционировать в условиях принимающего социума. При этом введенные требования к уровню знания русского языка, истории и основ законодательства Российской Федерации, необходимые иностранным гражданам для осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации и получения разрешения на временное проживание и вида на жительство носят дифференцированный характер, обусловленный целью и приобретаемым на территории Российской Федерации статусом иностранным гражданином.

Также упрощены правила приема в российское гражданство иностранных граждан, являющихся носителями русского языка и выпускниками российских образовательных организаций. Данная мера хотя сама по себе и не является способом повышения адаптивности мигрантов, но позволяет стимулировать приток в Российскую Федерацию иностранных граждан, наиболее приспособленных к жизнедеятельности на ее территории. Аналогично следует расценивать как вклад в повышение адаптационного потенциала иммигрантской части российского населения создание дополнительных условий, способствующих добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

Кроме того следует отметить, что определенные подходы к социальной и культурной адаптации различных категорий иностранных граждан уже разработаны и проходят проверку на практике. В эту работу активно вовлечены общественные и образовательные организации, учреждения культуры и спорта.

При выстраивании концептуальной системы взглядов на миграцию законодателем учитывалась практика других государств, обладающих в этой сфере большей исторически обусловленной компетентностью. Опыт стран, придерживающихся активной адаптационной и интеграционной политики в отношении мигрантов, показывает, что предпринимаемые усилия ускоряют социально-экономическое развитие и обеспечивают рост благосостояния населения, позволяют избежать социальных кризисов и потрясений, предупредить

ксенофобные настроения и сепаратизм в обществе. Чем больше в государстве миграционный приток, тем более целенаправленной, осознанной и интенсивной должна быть деятельность по адаптации и интеграции мигрантов.

Для этого в Российской Федерации в области создания условий для адаптации иностранных граждан предполагается:<sup>23</sup>

— формирование институтов и механизмов социальной и культурной адаптации иностранных граждан с учетом их возрастных, профессиональных, национальных, культурных и иных особенностей, а также региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации;

— принятие мер, препятствующих возникновению пространственной сегрегации, формированию этнических анклавов и маргинализации находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан, включая оформление документов, удостоверяющих личность, лицам без гражданства, не имеющим таких документов;

— обеспечение иностранным гражданам независимо от их миграционного статуса, уровня доходов и иных обстоятельств равных возможностей для получения государственных услуг в сфере миграции, в том числе информационных.

Сказанное свидетельствует в целом об осознанном отношении государства к проблеме адаптации и интеграции мигрантов. Вместе с тем совокупность вкраплённых в законодательство намерений не позволяет говорить о системном подходе<sup>24</sup>. Заложенная в нормах права задача по адаптации мигрантов к условиям жизни в России носит декларативный характер и не обеспечена планирующей или программной документацией на федеральном уровне.

Формирование любого правового института начинается с создания понятийно-категориального аппарата и закрепления его на законодательном уровне. Ни в Концепции, ни в других правовых актах определение понятий

---

<sup>23</sup> Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы. П.П. 22–27.

<sup>24</sup> Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения : монография. – Москва: ИЗиСП : Норма : Инфра-М, 2019. С. 298.

«адаптация мигрантов» и «интеграция мигрантов» не содержится. В этом смысле российское миграционное право носит пробельный характер.

В нем не созданы нормативные предпосылки к формированию единообразного понимания к содержанию и механизму регулирования общественных отношений в сфере адаптации и интеграции мигрантов. Отсутствует государственная воля и в определении категорий иностранных граждан, на адаптацию и интеграцию которых должны быть направлены усилия государственных и муниципальных органов власти, общественности. Нет и общего алгоритма реализации задачи по адаптации и интеграции мигрантов на региональном уровне, не урегулированы вопросы финансово-экономического обеспечения мер, предпринимаемых в данной сфере.

В действующем законодательстве содержатся отдельные нормы, которые по смыслу можно отнести к вопросам адаптации и интеграции иностранных граждан на территории Российской Федерации. Эти нормы носят разрозненный, не систематизированный характер.

Все это способствует недостаточной адаптации мигрантов, к основным причинам которой, по мнению российских граждан, относятся:

- национальные и этнические особенности, обычаи, традиции, уровень общения, различия в культуре и нежелание их принимать, а также оторванность от дома (родных и близких);
- совершенно разный менталитет у мигрантов и принимающего сообщества;
- языковой барьер, отсутствие языковых навыков; невысокий уровень образования (полная безграмотность) и профессиональной подготовки;
- негативное, не толерантное отношение местных жителей, неприязнь, недопонимание в силу того, что привит плохой образ мигранта и поэтому его этот образ трудно сломать, а также нехватка культуры;
- недостаточное количество специальных центров адаптации (или их отсутствие), а также в отдельных регионах отсутствуют центры для обучения и места для проживания, отсутствие специальных программ подготовки по комплексному экзамену;

- отсутствие нормальных мер социальной защищенности, проблемы с жильем и оформлением документов, трудности при регистрации и легализации на территории России; нежелание работодателей принимать на работу мигрантов;
- нежелание самих мигрантов адаптироваться в силу невысокой заработной платы, плохих условий труда, ненормированного рабочего дня, а также напряженности в отношениях, неадекватного поведения;
- полное отсутствие влияния местных правоохранительных органов на соблюдение законодательства и коррупция их с диаспорами и т.д.<sup>25</sup>

Примечательно, что отечественная юридическая наука совсем недавно обратила внимание на исследование институтов адаптации и интеграции мигрантов. В работах ученых, в первую очередь внимание уделено изысканию механизмов повышения эффективности адаптации и интеграции мигрантов, поиску нового инструментария.

Например Т.Н. Дмитриева усматривая высокую конфликтогенность миграционной среды утверждает, 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 государственного управления в этой сфере»<sup>26</sup>.

В свою очередь О.Д. Воробьева считает, меры поддержки иммигрантов должны распределяться в соответствии с целью их пребывания в принимающей стране.

В отличие от ученых в законодательстве не делается акцент на категориях мигрантов, которым требуется помощь в адаптации и интеграции.

Вместе с тем, отдельные правовые нормы позволяют сделать вывод о том, что высокая степень адаптированности иностранного гражданина к российской действительности, выражающаяся в уверенном владении им русским языком,

---

<sup>25</sup> По результатам анкетирования респондентов в рамках проекта «Пилотный проект «Преадаптационная и адаптационная подготовка внешних трудовых мигрантов» (грант № 18/10-2 от 08.09.2016, грантодатель – Общероссийский общественный фонд «Национальный благотворительный фонд») // [www.фонд-науки.рф](http://www.фонд-науки.рф)

<sup>26</sup> 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.

знании истории и российского законодательства предоставляет определенные преференции в признании его в том или ином статусе на территории Российской Федерации.

Так, иностранные граждане, владеющие русским языком и повседневно использующие его в семейно-бытовой и культурной сферах, могут быть признаны «носителями русского языка» и получить право на приём в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке.<sup>27</sup>

Отсутствие нормативной основы для адаптации и интеграции мигрантов на территории Российской Федерации не означает отсутствие инициативы со стороны региональных властей к данной проблематике.

Например в Санкт-Петербурге с 17.08.2016 в рамках Государственной программы «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге на 2015–2020 гг.» действует подпрограмма № 5 «Реализация концепции миграционной политики Российской Федерации в Санкт-Петербурге». Целями подпрограммы являются: обеспечение общественного согласия и благополучия населения Санкт-Петербурга; снижение рисков, вызванных миграционными процессами; обеспечение процессов социокультурной адаптации и интеграции мигрантов.

В рамках реализации подпрограммы ежегодно осуществляется комплекс мероприятий, направленных на включение мигрантов в социальное и культурное пространство российского общества, адаптацию на территории Санкт-Петербурга, повышение роли национальных общественных объединений, национально-культурных автономий. Среди многочисленных мероприятий подпрограммы:

- творческий Конкурс для иностранных граждан, получивший название «Многогранный Петербург». Особенностью Конкурса стало исполнение иностранцами творческих номеров исключительно на русском языке или под музыку русских и советских композиторов. В финале конкурса состоялся гала-концерт, на котором выступили победители. Зрителями концерта стали более полутора тысяч петербуржцев и гостей города;

---

<sup>27</sup> Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

- издание для мигрантов информационных материалов (листовок, брошюр), содержащих изложенные, в том числе на иностранных языках, сведения о нормах миграционного и трудового законодательства Российской Федерации и Санкт-Петербурга. Листовки содержат полезную информацию в области трудоустройства и трудовых прав мигранта, миграционного учёта и получения патента на работу, возможной медицинской и социальной помощи, ответственности за нарушение законодательства, о взаимодействии с полицией. Листовки используются для раздачи иностранным гражданам в ходе различных информационных мероприятий в библиотеках города;

- информационно-культурные мероприятия «Под крылом Петербурга». Мероприятия состоят из двух частей: консультирование и концерт. На данных мероприятиях иностранные граждане имеют возможность обратиться за бесплатной консультацией по вопросам миграционного законодательства Российской Федерации; трудоустройства; получения социальной, медицинской, правовой и иных видов помощи. В консультировании принимают участие сотрудники исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, правоохранительных органов, а также представители социально ориентированных некоммерческих организаций, работающих с мигрантами. После консультирования для иностранных граждан организуется концерт. Мероприятие проводится в различных районах города;

- предоставление субсидий некоммерческим организациям.

- создан информационный интернет портал для мигрантов [migrantinfospb.ru](http://migrantinfospb.ru), содержащий: основы миграционного законодательства; основные полезные сведения о Санкт-Петербурге; краткую историческую справку; информацию о культурных событиях и учреждениях культуры; правила поведения в общественных местах; порядок действий в экстремальных случаях и др.

- в социальной сети ВКонтакте создана информационная площадка — группа «Под крылом Петербурга», где оперативно и достоверно освещаются мероприятия для иностранных граждан;

- в зоне иммиграционного контроля аэропорта «Пулково» на электронном экране в постоянном режиме осуществляется видеотрансляция полезной

информации на русском и узбекском языках для прибывших в город иностранных граждан- трудовых мигрантов;

- в 53 библиотеках, 18 многоквартирных домах, на 50 предприятиях, в 110 муниципальных образованиях созданы «Уголки мигранта» с целью адаптации и интеграции иностранных граждан (всего 212);

- в 14 районах Санкт-Петербурга при поддержке Общественного Совета по развитию малого предпринимательства при Губернаторе Санкт-Петербурга с участием представителей состоялись семинары для предпринимателей – юридических лиц, использующих иностранную рабочую силу, на тему: «Адаптация и интеграция трудовых мигрантов, профилактика экстремизма». На семинарах предприниматели районов получили информацию по организации информационных зон для иностранных работников, адаптации и интеграции мигрантов, повышении социальной ответственности работодателей, профилактике экстремизма. В мероприятиях приняло участие более 250 работодателей;

- с 2016 года совместно с районными администрациями проводятся мероприятия по изучению условий труда и жилищно-бытового обустройства работников-иностранцев граждан. По итогам проведённой работы к поощрению представляются предприятия, создавшие образцовые условия труда и жилищно-бытового обустройства, способствующие адаптации в Санкт-Петербурге трудовых мигрантов;

- губернатором Санкт-Петербурга утверждён План мероприятий по противодействию нелегальной миграции на территории Санкт-Петербурга. В рамках Плана субъектами профилактики нелегальной миграции на территории Санкт-Петербурга осуществляются различные мероприятия:

- *Организационно-аналитические:* мониторинг состояния иностранной преступности; анализ исполнения судебных решений об административном приостановлении деятельности в отношении юридических лиц за совершение административных правонарушений в сфере миграции за предыдущий год; организация совместных совещаний по вопросам предупреждения нелегальной миграции;

- *Предупредительно-профилактические*: совместные проверочные мероприятия по предупреждению и пресечению нелегальной миграции, а также преступлений среди иностранных граждан;

- *Информационно-пропагандистские*: мероприятия со СМИ, национально-культурными объединениями, направленные на противодействие нелегальной миграции, борьбу с экстремизмом, формирование уважительного отношения к существующему разнообразию культур.

- организована работа Комиссии по вопросам равенства прав и противодействия дискриминации мигрантов и членов их семей;

- выпущен буклет «Экстремизм — угроза обществу» для распространения среди иностранных граждан в местах их массового проживания и пребывания: в хостелах, отелях, молельной комнате;

- на базе ВУЗов и СУЗов города проводятся семинары «Экстремизм — угроза обществу». Темами этих семинаров становятся: профилактика экстремистских проявлений, способы вербовки в экстремистские (псевдоисламские) организации с использованием искажённого толкования ислама, последствия участия в данных экстремистских организациях. В семинарах принимают участие представители традиционных конфессий Санкт-Петербурга, представители научного сообщества, национально-культурных объединений, автономий, работодатели, использующие иностранную рабочую силу, представители исполнительных органов власти Санкт-Петербурга, правоохранительных органов, СМИ;

- совместно с Духовным Управлением мусульман Санкт-Петербурга и Северо-западного региона России при содействии администрации районов Санкт-Петербурга проводятся Любительские турниры по борьбе среди трудовых мигрантов «Борьба против Экстремизма».

В целом созданная в Санкт-Петербурге комплексная модель адаптации мигрантов складывается из следующих основных направлений:

- консультационная поддержка;
- информационная поддержка;
- повышение потенциала специалистов, работающих с мигрантами;
- Повышение потенциала мигрантов и членов их семей;

- работа с местным населением;
- межсекторное и межведомственное взаимодействие, направленное на решение проблем на системном уровне;
- мониторинг миграционной ситуации.

### **3. Отдельные международные практики адаптации и интеграции иностранных граждан**

В контексте настоящего исследования интересно обратиться к опыту таких стран, как Германия и США. Каждая культура имеет свою специфику создания и развития программ по интеграции и адаптации мигрантов.

Например, Германия с 1950-х гг. являлась одним из крупнейших центров для притока мигрантов. Согласно плану Дж. К. Маршалла, для восстановления экономики требовалась рабочая сила. Были заключены соглашения с различными странами о рекрутировании иностранных рабочих – с Италией (1955 г.), Испанией (1960 г.), Грецией (1960 г.), Турцией (1961 г.), Марокко (1963 г.), Португалией (1964 г.), Тунисом (1965 г.) и Югославией (1968 г.).<sup>28</sup>

В соответствии с этими соглашениями мигранты получали разрешение на работу в Германии и были связаны с определенной отраслью производства и работодателем, а по окончании действия контракта должны были вернуться домой. Германия не приветствовала прибытие семей иностранных рабочих. Кроме этого, адаптацией мигрантов в этой стране практически не занимались, так как акцент делался на контроле за их трудовой деятельностью, а не на обучении их немецкому языку и решению жилищных проблем. Иностранные рабочие были заняты низкооплачиваемым и низкоквалифицированным трудом, но стоит отметить, что их заработная плата в Германии была в несколько раз выше, чем заработная плата, которую они получали у себя на родине. По возможности мигранты старались продлить трудовые контракты, и работодатели не отказывали им, так как получали выгоды в виде дешевой рабочей силы и экономии на социальных гарантиях. Все же данные программы привлечения рабочей силы потерпели неудачу, потому что только 1/3 мигрантов в 1960-х гг. вернулась домой. Законодательство Германии не предоставляло права иностранным рабочим на постоянное проживание, но и не проводило насильственной депортации.

Мигранты в Германии все же остались и их нужно было интегрировать. Для этого 1 января 1991 г. вступил в силу Закон об иностранцах, в котором были прописаны меры по их интеграции и адаптации. С 1 января 2000 г. в силу вступили

---

<sup>28</sup> Денисенко М. Б., Хараева О. А., Чудиновских О. С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. – М.: Издательство ИЭП им. Е.Т. Гайдара, 2003.

положения о реформировании Закона о гражданстве, облегчающие условия получения немецкого гражданства.

С принятием в 2005 г. Закона об иммиграции произошел переход к более активным мерам по интеграции. Главенствующая роль была отдана языковой политике. Правительством было предложено создать 4 579 классов по обучению немецкому языку, выделялись финансовые средства на программы общей интеграции на местном уровне. Согласно этому закону на мигрантов-получателей социальной помощи («social») налагаются санкции, если они не занимаются поиском работы или отказываются принимать предложения о временной работе. В 2008 году приняты программы, согласно которым создаются интеграционные курсы для мигрантов, уроки немецкого языка в детском саду для детей иностранцев и специальные службы-консультации для молодых мигрантов-бизнесменов.<sup>29</sup>

В настоящее время миграция на территорию Федеративной Республики Германия<sup>30</sup> иностранных граждан осуществляется в соответствии с Законом о проживании, трудовой деятельности и интеграции иностранных граждан. По общему правилу, для долгосрочного пребывания на территории государства иностранный гражданин должен получить разрешение на пребывание или разрешение на постоянное проживание в Германии. Для стран с визовым режимом въезда дополнительно требуется получение до пересечения границы национальной визы. Разрешение на пребывание в Германии выдается иностранному гражданину без каких-либо условий. Однако при продлении сроков пребывания учитывается выполнил ли иностранный гражданин обязательства по адаптации и интеграции в принимающее сообщество. Если он не сможет подтвердить прохождение интеграционных курсов, то продление его пребывания в Германии возможно на срок не более одного года. Таким образом, особенностью немецкой миграционной политики является ее ярко выраженная адаптационная направленность. Германия не просто предлагает способы адаптации участников долгосрочной миграции. Она обязывает переселенцев под угрозой не продления разрешения на проживание

---

<sup>29</sup> Карачурина Л. Б. Пространственное размещение и социальная адаптация мигрантов в современной Германии: уроки для России // Региональные исследования. – 2008. – No1 (16). – С. 31-38.

<sup>30</sup> Подготовлено на основе материалов официального сайта Представительства Германии в России // <http://www.gesetzeiminternet.de>

посещать курсы адаптации. Успешность в освоении языковой, культурно исторической и правовой программы курсов выступает критерием оценки лица при определении его дальнейшего статуса на территории государства.

Если обратиться к опыту адаптации мигрантов в США, то можно наблюдать следующую ситуацию. С 1492 года, с момента открытия Х. Колумбом Америки, в течение долгого времени масса колонистов прибывали из Европы и участвовали в освоении Северной Америки. С 16 по начало 19 века мигранты в США приезжали из Франции, Германии, Великобритании, Швеции, Нидерландов, Италии и других стран. Стоит отметить, что многие из них в это время прибывали в качестве подневольных работников и в компенсацию за тяжелый труд получали в собственность небольшие земельные наделы, которые могли обрабатывать, став в дальнейшем независимыми фермерами. Количество людей, мигрировавших в течение этого времени в США, было небольшим.

К 1820 гг. ситуация изменилась: начался период массовой миграции населения. С 1820-х гг. до 1880-х гг. в США прибыло 15 млн. мигрантов. В 1893 году группа американцев из числа зажиточных белых уроженцев, создали Лигу за ограничение иммиграции, так как полагали, что данное явление угрожает здоровью и безопасности страны. В 1921 г. был принят Закон о национальном происхождении, согласно которому устанавливались квоты, основанные на национальном происхождении. Иначе говоря, предпочтение отдавалось иммигрантам из северной и западной Европы, резко ограничивалось число мигрантов из восточной, южной Европы и Азии. Согласно новому Закону Харта-Селлера, принятому в 1965 г., квоты были заменены льготными категориями. Они были основаны на семейных связях и трудовых навыках, а особое предпочтение отдавалось мигрантам, которые имели родственников в США, и профессиям, в которых остро нуждалась страна.<sup>31</sup>

В 1990-е гг. были введены программы повышения грамотности в США, в их число были включены курсы по изучению английского языка мигрантами. Кроме этого, с начала 2000-х гг. вводятся специальные программы для социальной адаптации мигрантов. Согласно этим программам государство предоставляет

---

<sup>31</sup> Дайнер Х. Как иммигранты пополняют общество – иммиграция и история США [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kontinent.org/article.php?aid=481b856f6d44d>.

помощь в оформлении пособия, поиске работы и поступления в бесплатный колледж для иммигрантов на языковые курсы.

Еще одна страна, которая имеет достаточно яркую миграционную историю, это Турция. С того момента, как произошел распад Османской империи, одним из главных явлений стала принудительная миграция. Данный процесс регулировал введенный в 1934 г. Закон о поселении: разрешалось мигрировать только тем людям, которые приравнивались к туркам по происхождению и культуре. Вместе с принятием Закона о поселении были созданы программы социальной защиты и интеграции переселенцев, в соответствии с которыми мигранты могли получить турецкое гражданство. Мусульманские общины, говорящие по-турецки, естественно подпадали под действие этого закона. С 1960-х гг. мигранты пребывали в Турцию из Болгарии, в которой начались серьезные экономические трудности. Около 300 тысяч болгарских турок поселились в Турции в 1960 – 1970-е гг.<sup>32</sup>

С 1990-х гг. начались массовые потоки вынужденных мигрантов в Турцию из Ирака, Ирана, Косово и Югославии. С этого и по настоящее время турецкое государство испытывает трудности с интеграцией и адаптацией беженцев из этих стран. Турция предприняла попытки мобилизовать средства международных организаций для помощи беженцам, но данная финансовая поддержка остается недостаточной для решения этой проблемы. В 2013 г. вступил в силу Закон «Об иностранцах и международной защите». Согласно этому закону определяется статус «лиц, находящихся под международной защитой». Им выдается государственное пособие и не распространяется запрет на трудоустройство. Согласно закону, сирийские беженцы находятся в Турции под временной защитой и получают право на работу после 6 месяцев пребывания в стране.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Эрдер С. Новые тенденции международной миграции в Турции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://demoscope.ru/weekly/2002/079/analit04.php>.

<sup>33</sup> О турецком Законе № 6458 «Об иностранцах и международной защите» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Генерального консульства Российской Федерации в Анталье (Турция). – Режим доступа: [http://www.antalya.mid.ru/i\\_vni35.html](http://www.antalya.mid.ru/i_vni35.html).

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Актуальность проблемы адаптации и интеграции иностранных граждан связана с сокращением в Российской Федерации трудовых ресурсов, обусловленным неблагоприятной демографической ситуацией двух последних десятилетий, которая привела к кризису воспроизводства населения, с одной стороны, и увеличению численности нетрудоспособного населения, с другой стороны. Эксперты прогнозируют дальнейшее усугубление соотношения численности трудоспособного и нетрудоспособного населения в краткосрочной и среднесрочной перспективе, поэтому одним из возможных и экономически целесообразных решений этой проблемы является приток трудовых ресурсов в Россию из-за рубежа. Привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития.

Однако увеличение миграционных потоков сопровождается постепенной утратой контроля принимающего населения над собственной локальной средой обитания в отдельных субъектах Российской Федерации, что приводит к усилению антимиграционных настроений и возрастанию мигрантофобии.

Ситуация осложняется тем, что большинство иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию с целью осуществления трудовой деятельности, имеет довольно низкий уровень образования. В странах исхода в трудовую миграцию вовлекаются преимущественно молодые люди, большинство из которых не имеют опыта жизни в инокультурной среде, не владеют русским языком даже на элементарном разговорном уровне, а их низкий уровень культуры провоцирует негативное отношение со стороны принимающего общества, приводит к росту социальной межнациональной напряженности. Интенсивная миграция налагает на государство дополнительные обязательства, связанные как с защитой прав прибывших иностранцев и лиц без гражданства, так и с охраной правопорядка.

Сложившаяся миграционная ситуация требует от государства и общества серьезных усилий, последовательной и планомерной работы в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество. Именно выстраивание

эффективной системы адаптации и интеграции иностранных граждан, основанной на уважении и знании русского языка, истории и культуры, традиционного уклада жизни является эффективным инструментом гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений между коренным населением и иностранными гражданами.

Анализ международного опыта убедительно доказывает, что для успешной работы по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в принимающее общество необходима слаженная совместная работа государства и институтов гражданского общества, а также соответствующая финансовая поддержка.

## Список использованной литературы

### Нормативные правовые акты Российской Федерации<sup>34</sup>:

Конституция Российской Федерации: Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

Федеральный закон от 15 ноября 1997 г. № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния».

Федеральный закон от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом».

Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года».

Указ Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы».

### Научная литература:

Андриченко Л. В., Плюгина И. В. Миграционное законодательство Российской Федерации: тенденции развития и практика применения: монография. – Москва: ИЗиСП : Норма : Инфра-М, 2019.

Арутюнов С., Козлов С. Диаспоры: скрытая угроза или дополнительный ресурс. - Независимая газета, 23.11.2005.

Бадалянц С.В. Оптимизация управления процессами адаптации мигрантов в современной России: дисс. канд. социологических наук 22.00.08 – Ростов-на-Дону. 2013. - <https://www.dissercat.com/content/optimizatsiya-upravleniya-protsessami-adaptatsii-migrantov-v-sovremennoi-rossii>.

Балашов З., Балашова Т., Голик Ю., Дук Ю. Нелегальная и криминальная миграция как угроза национальной безопасности Российской Федерации // Уголовное право. 2008, № 2.

Балашова Т.Н. Национальный интерес и национальная безопасность в контексте миграции населения: взаимосвязь и взаимодействие // Общество и право. Научно-практический журнал. Краснодар: Изд-во Краснодар, ун-та МВД России, 2008, № 1.

Бельский В.Ю., Гусев Н.Н. Основные направления повышения эффективности участия институтов гражданского общества в осуществлении общественного контроля над исполнением миграционного законодательства Российской Федерации//Вестник экономической безопасности.2020, №2. – с.14-19.

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.

Герасимова И.В. Процессы адаптации и интеграции мигрантов как компоненты обеспечения национальной безопасности Российской Федерации// Наука. Общество. Оборона. Москва. 2019. Т. 7. № 4.

Дайнер Х. Как иммигранты пополняют общество – иммиграция и история США [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kontinent.org/article.php?aid=481b856f6d44d>.

---

<sup>34</sup>Все нормативно-правовые акты приводятся по сведениям официального Информационно-правового портала «Гарант» [Электронный ресурс] // URL: <http://ivo.garant.ru/#/document>

Денисенко М. Б., Хараева О. А., Чудиновских О. С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. – М.: Издательство ИЭП им. Е.Т. Гайдара, 2003. – 354 с.

Залитайло И.В. Механизмы адаптации мигрантов в инокультурной среде. //Аналитика культурологии.- Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина, 2004. № 2.

Ионцев В. А., Ивахнюк И. В. Модели интеграции мигрантов в современной России [Электронный ресурс]. КАРИМ-Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции [Официальный сайт]. Режим доступа: URL: [http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East-RR-2013-12\\_RU.pdf](http://www.carim-east.eu/media/CARIM-East-RR-2013-12_RU.pdf).

Карачурина Л. Б. Пространственное размещение и социальная адаптация мигрантов в современной Германии: уроки для России // Региональные исследования. – 2008. – №1 (16). – С. 31-38

Латентный экстремизм в этнических диаспорах, его диагностика и профилактика в российском обществе// терроризм в исторической ретроспективе и в современных условиях: монография; под ред. В.Ю. Бельского, А.И. Сацуты, - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2017.

Мозговая, Е.И. Проблемы оптимизации адаптационных процессов в миграционной политике современной России / Е.И. Мозговая, Д.А. Кулабухов // Социальная работа в современном мире: взаимодействие науки, образования и практики : материалы V междунар. науч.-практ. конф., Белгород, 5-6 дек. 2013 г. / НИУ БелГУ, Белорусский государственный университет, Институт охраны здоровья детей и подростков НАМН Украины и др. ; под ред. М.С. Жирова, О.А. Волковой, В.В. Бахарева и др. - Белгород, 2013. - С. 352-355. - <http://dspace.bsu.edu.ru/handle/123456789/21042>

Мукомель В. И. Адаптация и интеграция мигрантов // Миграция в России. 2000–2012. – Т. 1. – Ч. 2. – НИ РСМД / под общ. ред. И.С. Иванова. – Москва: Спецкнига, 2013.

Рязанцев С. В. Интеграция мигрантов в контексте внешней миграционной политики России // Социологические исследования. – 2018. – № 1.

Рыбаковский Л. Л. Практическая демография. М.: ЦСП, 2005. Официальный сайт Рыбаковского Л. Л. [Электронный ресурс] // URL: <http://rybakovsky.ru/uchebnik3.html>

Эрдер С. Новые тенденции международной миграции в Турции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://demoscope.ru/weekly/2002/079/analit04.php>.

Berry J.W. Immigration, acculturation, and adaptation. Appl Psychol. 1997;46:5-68. [Links]. – Цит. по [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1516-44462017005018103&lng=en&nrm=iso&tlng=en](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1516-44462017005018103&lng=en&nrm=iso&tlng=en)

Авторский коллектив

**Бельский Виталий Юрьевич,**

доктор философских наук, профессор, профессор кафедры философии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя;

**Гусев Николай Николаевич,**

кандидат философских наук, доцент, доцент кафедры философии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя;

**Лампадова Светлана Сергеевна,**

кандидат юридических наук, доцент,  
начальник управления учебно-методической работы  
Санкт-Петербургского университета МВД России;

**Лягушкин Игорь Владимирович,**

кандидат философских наук, доцент кафедры философии  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя;

**Моисеев Антон Борисович,**

старший преподаватель кафедры философии  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя;

**Полозова Ирина Владимировна,**

доктор философских наук, профессор кафедры философии  
Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя;

**Сахарова Татьяна Александровна,**

кандидат юридических наук, доцент, заместитель начальника управления учебно-методической работы  
Санкт-Петербургского университета МВД России;

**Шикунев Дмитрий Владимирович,**

кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры философии Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аналитический обзор