

МВД России  
Санкт-Петербургский университет

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

Предложения по совершенствованию законодательства

Санкт-Петербург  
2020

УДК 342.9

**Проблемы правового регулирования адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации:** предложения по совершенствованию законодательства. М., СПб., 2020. – 14 с.

Предложения по совершенствованию законодательства подготовлены в рамках одноименного научного исследования, проведенного по заявке ГУВМ МВД России в 2020 году. В предложениях представлены выводы из аналитического обзора теоретических аспектов и российского законодательства по вопросам адаптации и интеграции иностранных граждан на территории Российской Федерации, с учетом 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.

Предложения по совершенствованию законодательства также могут быть полезны для осуществления образовательной деятельности в образовательных организациях системы МВД России.

УДК 342.9

© Санкт-Петербургский университет  
МВД России, 2020

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
1. Совершенствование механизма адаптации и интеграции иностранцев на территории Российской Федерации .....	5
2. Меры, по стимулированию иммиграции в Российскую Федерацию иностранцев, высокоадаптированных к проживанию в российском социуме .....	10
Заключение.....	13

## ВВЕДЕНИЕ

Предложения по совершенствованию законодательства «Проблемы правового регулирования адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации» подготовлены 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.

Представленный в пособии материал основывается на анализе действующего законодательства Российской Федерации, научных изысканиях в установленной сфере деятельности, передовом опыте деятельности федеральных и региональных властей.

При формулировании предложений по совершенствованию законодательства авторы исходили из предположения о том, что нормотворческая деятельность в сфере адаптации и интеграции мигрантов должна осуществляться в двух направлениях:

- формирование общегосударственного механизма адаптации и интеграции иностранных граждан на территории Российской Федерации посредством формулирования понятийно-категориального аппарата, целей, задач и др. необходимых организационно-правовых характеристик;

- расширение правовых механизмов, стимулирующих иммиграцию иностранных граждан, характеризующихся высокой степенью адаптивности к российскому социуму как наиболее привлекательных для переселения в Российскую Федерацию.

## **1. Совершенствование механизма адаптации и интеграции иностранных граждан на территории Российской Федерации**

Как упоминалось ранее в первой части исследования (аналитическом обзоре), формирование любого правового института начинается с создания понятийно-категориального аппарата и закрепления его на законодательном уровне.

В науке отсутствуют расхождения по вопросу о необходимости нормативного закрепления правовых, организационных и экономических механизмов обеспечения адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации. Однако авторские подходы к данной деятельности разные. Часть ученых придерживается мнения о целесообразности подготовки самостоятельного нормативного правового акта по вопросам адаптации и интеграции иностранных граждан на территории Российской Федерации.<sup>1</sup> Другие, ссылаясь на перегруженность отечественного миграционного законодательства, полагают необходимым нормативно закрепить правила адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации в новом кодифицированном правовом акте (Миграционном кодексе).<sup>2</sup>

В рамках настоящего исследования, с учетом остроты проблемы формирования системы адаптации и интеграции мигрантов на территории России, полагаем нецелесообразным откладывать решение вопроса до Миграционного кодекса РФ, принятие которого запланировано на 2025 год. Полагаем необходимым сосредоточить усилия на разработке соответствующего федерального закона, основные положения которого могут быть учтены позднее при принятии Миграционного кодекса РФ.

Федеральный закон послужит основой государственной политики в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации. Его задача – стать регулятором общественных отношений, которые возникают между иммигрантом и российским государством в ходе социальной и культурной адаптации иностранных граждан и их интеграции в российское общество.

В качестве отправной точки в законе должны быть получены нормативное закрепление определения понятий «адаптация мигрантов» и «интеграция мигрантов», формулирование которых до настоящего времени осуществлялось исключительно в науках об обществе. Это не только позволит разграничить названные категории, но и ввести их в оборот в качестве юридической терминологии.

---

<sup>1</sup> Воронина Н.А. Законодательство об адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации: тенденции развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2019. – No 3 (83). – С. 68.

<sup>2</sup> Сулейманов Д.Н., Мехова Т.Н., Ноха М.Д. Системный подход к проблемам адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации // <http://www.migimo.ru/razdel/144/>

Тем более, что значительная работа в направлении подготовки указанного федерального закона уже проделана Федеральным агентством по делам национальностей<sup>3</sup>.

Авторы федерального закона попытались сформулировать основные понятия: «социальная и культурная адаптация иностранных граждан» и «социальная и культурная интеграция иностранных граждан». Если рассматривать эти понятия через призму восприятия иностранного гражданина как субъекта адаптации и интеграции, то такое деление выглядит весьма спорным, поскольку в качестве критерия разграничения указанных понятий разработчиками выбран режим законного нахождения на территории Российской Федерации иностранного гражданина. Представляется, что процесс освоения иностранными гражданами русского языка, социальных, культурных, правовых, экономических норм российского общества осуществляется одинаково различными категориями иммигрантов. Однако, анализ вышеназванных понятий, где иностранный гражданин выступает в качестве объекта целенаправленной деятельности федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленных на содействие адаптации и интеграции иммигранта, придает этим правовым категориям совершенно иную смысловую нагрузку и они представляются объективно обоснованными. Очевидно, что объем адаптационных и интеграционных мер, применяемых в отношении временно пребывающего в России иностранного гражданина не должен быть идентичен мероприятиям по вовлечению в российский социум иммигранта, имеющего долгосрочные планы на проживание в Российской Федерации.

Одновременно полагаем целесообразным употребление в законе терминов адаптация мигрантов, интеграция мигрантов, без акцентирования внимания на их социальной или культурной составляющей. В обосновании своей позиции следует отметить, что культурная адаптация (интеграция) является по сути составляющей социальной адаптации (интеграции) наряду с правовой, психологической и др.<sup>4</sup>

В качестве основополагающих начал, на которых базируется деятельность уполномоченных органов (организаций), следует указать уважение к государственному языку Российской Федерации, культуре народов России, соблюдение норм законодательства Российской Федерации, правил поведения, принятых в российском обществе, при одновременном гарантировании каждому иностранному гражданину права на сохранение своей этнокультурной самобытности и вероисповедания, использование родного языка.

---

<sup>3</sup> Далее по тексту – ФАДН России.

<sup>4</sup> Иванчак А.И. К обсуждению проекта Федерального закона о социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в РФ. Право и управление. XXI век. 2018;(3):29-34. <https://doi.org/10.24833/2073-8420-2018-3-48-29-34>

Важным моментом, который должен получить закрепление в законе является его обусловленность принимаемых мер по адаптации и интеграции иммигрантов региональными особенностями этнокультурной, социальной, демографической и миграционной ситуации.

Для этого, реализация предусмотренных законом мер должна осуществляться в тесном взаимодействии федеральных и региональных властей, органов местного самоуправления. В этой сфере как ни в какой другой значительный положительный потенциал заложен в государственно-частном партнерстве.

При нормативном закреплении ответственности за реализацию государственной национальной политики Российской Федерации по адаптации и интеграции мигрантов, следует четко разграничить полномочия субъектов. Несмотря на то, что органом, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также по выработке государственной политики в сфере миграции является МВД России, полагаем нецелесообразным определение его в качестве основного субъекта деятельности по адаптации и интеграции иммигрантов. Велико искушение закрепить весь спектр государственных функций в сфере миграции за единственным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим координацию и взаимодействие иных субъектов. Вместе с тем, деятельность по адаптации и интеграции мигрантов, хотя в конечном итоге и способствует профилактике их противоправного поведения, не может рассматриваться как правоохранительная, а значит рассматривается как несвойственная для МВД России. Это может привести к необоснованному отвлечению личного состава от выполнения основных задач. Справедливости ради следует отметить, что и сейчас на МВД России возложены дополнительные функции, носящие сугубо социальный характер и не соответствующие профилю «силового ведомства» – такие, как реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом<sup>5</sup> (далее по тексту – Государственная программа), управление процессами внешней трудовой миграции, соотносящиеся с вопросами адаптации.<sup>6</sup>

Президент Российской Федерации полномочиями по адаптации и интеграции иммигрантов наделил ФАДН России. Однако, руководством самого федерального органа исполнительной власти неоднократно подчеркивалась невозможность реализовывать национальную политику на федеральном уровне в виду объективных ограничений в деятельности ведомства. Таких как отсутствие законодательно закрепленных механизмов,

---

<sup>5</sup> Утверждена указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 13 мая 2020 г. № 322).

<sup>6</sup> Воронина Н.А. Законодательство об адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации: тенденции развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2019. – No 3 (83). – С. 70.

регулирования адаптации и интеграции мигрантов, а также отсутствие у ФАДН России территориальных органов в субъектах Российской Федерации. При условии разрешения перечисленных проблем ФАДН России могло бы выступить в качестве такого органа, координирующего деятельность иных ведомств, так или иначе реализующих государственную миграционную политику Российской Федерации: Министерства иностранных дел Российской Федерации, Министерства науки и высшего образования Российской Федерации, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, а также органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Особого внимания заслуживает опыт зарубежных стран по заключению адаптационных контрактов с иностранными гражданами, приезжающими на территорию государства для осуществления трудовой деятельности или интеграционных контрактов для проживания иммигранта на территории иностранного государства. Безусловно нельзя контрактом обязать иностранного гражданина самостоятельно, без участия принимающего сообщества приобрести необходимые адаптационные и интеграционные качества. Однако, включение в такой контракт взаимных обязательств сторон, к исполнению которых принимающим государством могут активно привлекаться институты гражданского общества, позволит создать для мигранта необходимые условия для качественного погружения в принимающую среду. Освоение программы адаптации (интеграции) иностранным гражданином в объеме, установленном контрактом, может быть включено в законодательство Российской Федерации как необходимое условие для получения разрешения на временное проживание (вида на жительство).

Возможности законодательно закрепленной преадаптационной подготовки неисчерпаемы. Она может включать в себя занятия, направленные на формирование у иммигрантов необходимых знаний для подготовки к сдаче комплексного экзамена по русскому языку, основам законодательства Российской Федерации и истории России в объеме, необходимом для временного пребывания на российской территории с целью осуществления трудовой деятельности, для временного или постоянного проживания на территории Российской Федерации; услуги по информационно-правовой поддержке лиц, намеревающихся переехать в Россию для осуществления трудовой деятельности, временного или постоянного проживания; другие мероприятия, способствующие включению иностранных граждан в социальное и культурное пространство российского общества. Важно еще отметить, что участие государства повысит шансы иммигрантов на прохождение законодательно установленных испытаний и получение желаемого статуса на территории Российской Федерации, что является фактором снижения коррупционности существующего порядка сдачи экзамена.

Интересен с точки зрения формирования института адаптации и интеграции мигрантов отечественный опыт реализации Государственной программы. По сути, Государственная программа сама по себе имеет ярко выраженную адаптационную и интеграционную направленность, что позволяет рассматривать ее как эталон для предмета настоящего исследования. Ключевые правила реализации Государственной программы могут быть использованы как первооснова для создания подобной Программы адаптации и интеграции иностранных граждан временно или постоянно проживающих на территории Российской Федерации. Сама форма региональной программы для реализации подобного рода государственных функций является предпочтительной. Ориентированность на необходимость разработки региональной программы только в том случае, если в силу протекающих в регионе миграционных процессов в ней есть объективная необходимость, освобождает органы власти объективно незаинтересованных субъектов Российской Федерации от необходимости отчитываться об исполнении не актуальных для них полномочий. Одновременно повышается ответственность тех субъектов Российской Федерации, в социально-экономическом развитии которых активно участвуют иммигранты. Также импонирует подход, при котором непосредственный приезд иммигранта на территорию Российской Федерации предваряется подготовительными мероприятиями, в рамках которых для иностранного гражданина подбирается наиболее подходящее предложение для въезда на территорию государства, т.е. на пред въездном этапе иммигрант уже адаптируется к региону вселения. И что важно, большая часть работы, финансовые расходы и соответственно ответственность за проводимые мероприятия несут региональные власти с привлечением возможностей государственно-частного партнерства.

Перечисленные выше меры позволят скоординировать деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан. В конечном итоге это приведет к снижению опасности возникновения социальной напряженности в обществе, обеспечению межнационального согласия, популяризации русского языка и российской культуры за рубежом и формированию позитивного имиджа Российской Федерации. Внедрение новых мер, направленных на повышение эффективности управления миграционными процессами в государстве всегда содействует развитию в обществе культуры межнациональных и межрелигиозных отношений, формированию у мигрантов и принимающего сообщества навыков межкультурного общения, противодействию ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости; усилению роли институтов гражданского общества в решении вопросов адаптации и интеграции мигрантов.

## **2. Меры, по стимулированию иммиграции в Российскую Федерацию иностранных граждан, высокоадаптированных к проживанию в российском социуме**

В данном разделе представлены предложения, цель которых состоит в создании механизмов отбора иностранных граждан, обладающих высокой иммиграционной привлекательностью для принимающего сообщества. Автором учитывалось то обстоятельство, что иммиграционная привлекательность Российской Федерации для наиболее востребованных категорий иммигрантов, таких как высококвалифицированные и квалифицированные трудовые мигранты, в сравнении с другими развитыми странами, остается на низком уровне. Вместе с тем, при совершенствовании механизмов долгосрочной миграции в Российскую Федерацию не следует пренебрегать инструментарием, позволяющем из общего иммиграционного потока отобрать именно тех иностранных граждан, которые являются предпочтительными для государства. Отбор высокообразованных иностранных граждан, уверенно владеющих русским языком, обладающих российским образованием в качестве претендентов на преимущественное получение разрешительных документов для проживания в России, гражданства Российской Федерации, позволит сэкономить средства на их адаптацию к языковой и социальной среде.

В данном направлении следует рассмотреть возможность введения балльной системы отбора долгосрочной миграции.

Очевидные достоинства балльной системы отбора иммигрантов усматриваются в:

- целеполагающем характере (в самих критериях отбора уже заложены механизмы достижения целей миграционной политики государства. Это удобно как для страны, сосредотачивающей усилия в направлении поощрения созидательной миграции, так и для переселенцев, которые могут целенаправленно работать на развитие собственного потенциала);

- перспективности (накопление качественного человеческого потенциала позволяет не только решать сиюминутные задачи, но и закладывает фундамент долгосрочного демографического развития государства);

- прозрачности (законодательно закреплены четкие критерии отбора и система оценки качеств соискателя, что исключает административный произвол, субъективизм в рассмотрении кандидатуры и, как следствие, коррупциогенность механизма);

- гибкости (в зависимости от социально-экономических, демографических, геополитических потребностей государства в конкретно исторический период критерии оценки достаточно легко могут быть изменены. Переоценке может быть подвергнут удельный вес отдельных показателей в общей сумме либо минимальный допустимый порог отбора).

В Российской Федерации подобная система необходима для упорядочивания механизма расходования квоты на временное проживание. Существуют базовые основания отбора на которые можно ориентироваться:

1. К основным критериям отбора относятся образовательные и профессиональные характеристики потенциального мигранта, а также требования к опыту работы, уровню владения языком и возрасту.

2. Дополнительно устанавливаются баллы за обладание качествами, повышающими конкурентоспособность мигранта на рынке труда и его способность к адаптации и интеграции в принимающую среду (размер предыдущей зарплаты, опыт работы или уровень образования в стране иммиграции, особенности поселения, инвестирование в экономику принимающей страны с созданием рабочих мест).<sup>7</sup>

Вместе с тем критерии оценки отдельных характеристик иммигрантов являются сугубо индивидуальными. Их ценность должна определяться приоритетами национальной миграционной политики в конкретно исторический период. При необходимости дифференциации критериев оценки миграционного потенциала соискателя не следует увлекаться завышением показателей, затрудняющим оценку наиболее важных характеристик. Обязательно необходимо устанавливать не только общий минимальный порог баллов, но и определять показатели по которым в силу их приоритетности недопустим нулевой уровень баллов. Также возможно декларирование различных уровней оценки иммигранта. Например, иностранному гражданину набравшему максимальный или близкий к нему балл, минуя разрешения на временное проживание может выдаваться вид на жительство. Поскольку высокий балл уже гарантирует высокую степень адаптации кандидата к российской социальной среде.

Наиболее эффективными критериями оценки иммигранта, которые должны лечь в основу российской балльной системы, выступают его возраст, уровень образования, профессиональные навыки и опыт квалифицированной работы, уровень владения государственным языком принимающей стороны. Другие критерии оценки следует рассматривать как дополнительные. К ним могут быть отнесены: наличие заключенного с отечественным работодателем трудового договора по заявленной профессии, наличие родственников - граждан принимающей страны, опыт работы и обучения непосредственно в стране переселения и другие факторы. Особо следует обратить внимание на поощрение отечественного образования. Высокий оценочный балл по данному показателю может сыграть положительную роль в будущем. На ближайшую перспективу он позволит привлечь к программе переселения адаптированных к социальной среде выпускников уже окончивших ВУЗы. При долгосрочном проектировании этот показатель будет являться стимулом для потенциальных переселенцев поступать на обучение в отечественные

---

<sup>7</sup> Червоненко В.Ф. «Круглый стол» по проблеме интеграции мигрантов // Миграционное право. М.: Юрист, 2007. – № 4. С. 10 – 11.

образовательные организации и тем самым развивать систему образования. Такой подход позволит перераспределить квоту на проживание в Российской Федерации в пользу образованных иностранных граждан, имеющих навыки профессиональной деятельности, востребованные российской экономикой и исключить из нее случайных людей.

Можно рассмотреть возможность наряду с федеральными программами переселения ввести региональные программы, финансируемые из собственного бюджета. Введение их в действие должно быть обусловлено неблагоприятной оценкой развития региона по результатам мониторинга. Учитывая, что в Российской Федерации имеется опыт успешной реализации миграционной политики посредством региональных программ оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, можно использовать и этот потенциал.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог исследованию следует отметить, что миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует потребностям экономического, социального и демографического развития государства. Оно не содержит систематизированного комплекса мер, способствующих социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество, их переезду на постоянное место жительства и участию в жизни государства.

В Российской Федерации мигранты сталкиваются с целым комплексом проблем правового, бытового и адаптационного характера, которым перманентно не уделяется внимание.

Зачастую мигрант остается один на один с решением своих проблем. Подобная ситуация не способствует формированию миграционно привлекательного имиджа Российской Федерации. Меры, предусмотренные действующим миграционным законодательством недостаточны для полноценной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации.

При этом следует отметить значительную вовлеченность в эту деятельность различных общественных организаций и объединений. Однако, неорганизованность их действий с точки зрения нормирования указанной деятельности не позволяет получать им дополнительные меры поддержки от государства и региональных властей, а неправильное понимание содержательной деятельности по адаптации и интеграции мигрантов зачастую дает обратный результат. Изобилие мероприятий, направленных на сохранение иммигрантами собственной этнокультурной самобытности, подчас формирует у них неприятие культуры принимающего сообщества ввиду отсутствия возможности полноценного ее познания и погружения.

Сказанное свидетельствует о необходимости законодательного закрепления перечня основных понятий, необходимых для обеспечения деятельности в области адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, определения и уточнения функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области адаптации и интеграции мигрантов, определения федерального органа исполнительной власти - координатора деятельности в данной сфере.

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;

**Шикунов 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**

Предложения по совершенствованию законодательства