

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования

«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Учебно-научный центр
изучения этнополитических
и этнокультурных процессов



Миграционная политика в Российской Федерации

*Сборник
экспертно-аналитических докладов*

Москва
2019

УДК 325(042.3)
ББК 60.54(2Рос)я43
М57

Ответственный редактор
М.А. Омаров
доктор политических наук, профессор,
директор Учебно-научного центра изучения
этнополитических и этнокультурных процессов

Рецензенты:
Ю.В. Березутский
кандидат социологических наук, доцент, начальник отдела
организации и научных исследований и аспирантуры
Дальневосточного института управления – филиала
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ

М. С. Халиков
доктор социологических наук, профессор,
профессор кафедры управления персоналом
Института государственной службы и управления
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ

Работа выполнена
в рамках государственного задания
на оказание государственных услуг (выполнение работ) на 2019 год
по организации общественно значимых мероприятий
в сфере образования, науки и молодежной политики № 075-00209-19-03
«Исследование социокультурных и социально-политических аспектов
межнациональных и межрелигиозных отношений в молодежной среде»

СОДЕРЖАНИЕ

Л.А. Кононов

Процессы адаптации и интеграции мигрантов, их влияние на национальную безопасность Российской Федерации	7
<i>Введение</i>	7
1. Анализ причин и механизмов потенциально деструктивного влияния процессов адаптации и интеграции мигрантов на национальную безопасность Российской Федерации	8
2. Разработка предложений и рекомендаций по минимизации угроз, исходящих со стороны процессов адаптации и интеграции мигрантов	29
3. Обоснование целесообразности формирования Российской Федерацией государственной политики адаптации и интеграции мигрантов, нацеленной на уменьшение возможного деструктивного влияния данных процессов на национальную безопасность страны	44
<i>Заключение</i>	49
<i>Список источников и литературы</i>	50

Н.Г. Деханова, В.Ю. Леденева

Социокультурная адаптация и интеграция мигрантов: основные проблемы и роль государственных органов власти	53
<i>Введение</i>	53
1. Проблемы регулирования миграционных процессов	55
2. Теоретические подходы к социальной адаптации и интеграции мигрантов	58
3. Нормативно-правовое регулирование адаптации и интеграции мигрантов	62
4. Анализ практик субъектов Российской Федерации по адаптации и интеграции мигрантов	76
5. Предложения и рекомендации по взаимодействию органов власти и институтов гражданского общества в сфере адаптации и интеграции мигрантов	81
<i>Заключение</i>	82
<i>Литература</i>	83

Е.А. Омельченко

Российский и международный опыт адаптации и интеграции семей международных мигрантов с детьми	85
<i>Введение</i>	85
1. Дети из семей иностранных мигрантов как участники интеграционных процессов	92
2. Интеграция детей международных мигрантов в российских образовательных учреждениях	105
<i>Заключение</i>	122
<i>Литература</i>	126

Л.А. Кононов

доктор политических наук, профессор

Процессы адаптации и интеграции мигрантов, их влияние на национальную безопасность Российской Федерации

Введение

Актуальность разработки доклада обусловлена во многом неблагоприятным развитием в Российской Федерации демографической ситуации (депопуляционная тенденция, с одной стороны, и увеличение численности нетрудоспособного населения – с другой). В результате этого в стране наблюдается сокращение трудовых ресурсов. Согласно прогнозу Федеральной службы государственной статистики, трудоспособное население нашей страны к 2025 г. может сократиться на 16,2 млн человек. Это примерно четверть занятых в экономике страны. Такая обстановка требует привлечения в экономику страны большого числа трудовых мигрантов и переселенцев на постоянное место жительства, активизации внутренней миграции. Однако, как показывает практика, рост масштабов миграции влечет за собой и деструктивные следствия: рост преступности, безработицы, преступлений и массовых беспорядков с участием мигрантов, активизацию экстремистской и террористической деятельности. Все это представляет угрозу безопасности личности, общества и государства (национальной безопасности страны). Причиной тому во многом является неурегулированность заключительных стадий миграционных процессов, а именно адаптации и интеграции мигрантов, их незавершенность. По своим следствиям процессы адаптации и интеграции мигрантов имеют амбивалентный характер, с одной стороны, их высокое качество и завершенность способствуют включению мигрантов в экономические и социально-культурные связи принимающих обществ, с другой – наоборот, неурегулированность процессов деструктивно влияет на национальную безопасность страны. Пока наукой слабо изучены и описаны механизмы влияния процессов адаптации и интеграции мигрантов на национальную безопасность, что негативно сказывается на практической деятельности государственных органов, органов местного самоуправления и структур гражданского общества при работе

с мигрантами. Поэтому крайне важно теоретически осмыслить механизм возможного деструктивного влияния процессов адаптации и интеграции мигрантов на национальную безопасность страны, оценить соответствие политики Российской Федерации в сфере адаптации и интеграции мигрантов вызовам времени и разработать предложения по ее совершенствованию.

Цель данной работы: на основе теоретического осмысления механизмов возможного деструктивного влияния процессов адаптации и интеграции мигрантов на национальную безопасность страны выработать предложения по совершенствованию политики Российской Федерации в сфере адаптации и интеграции мигрантов в интересах минимизации угроз личности, обществу и государству со стороны миграционных процессов.

Объект исследования: механизмы возможного деструктивного влияния неурегулируемых процессов адаптации и интеграции мигрантов на национальную безопасность страны.

Предмет исследования: политика Российской Федерации по регулированию процессов адаптации и интеграции мигрантов в интересах минимизации деструктивного потенциала миграционных процессов.

Сформулированные цель, объект и предмет исследования определяют логику и *задачи исследования:*

- провести анализ причин и механизмов потенциально деструктивного влияния процессов адаптации и интеграции мигрантов на национальную безопасность Российской Федерации;
- разработать предложения и рекомендации по минимизации угроз, исходящих со стороны процессов адаптации и интеграции мигрантов;
- обосновать целесообразность формирования Российской Федерацией государственной политики адаптации и интеграции мигрантов, нацеленной на уменьшение возможного деструктивного влияния данных процессов на национальную безопасность страны.

1. Анализ причин и механизмов потенциально деструктивного влияния процессов адаптации и интеграции мигрантов на национальную безопасность Российской Федерации

В настоящее время в связи с активизацией миграционных потоков, стало очевидно, что миграционные процессы, помимо конструктивного потенциала, – социально-экономического развития территорий страны, – несут в себе и мощный деструктивный потенциал в виде угроз личности, обществу и государству.

Основную причину деструктивизма миграционных процессов многие видят в низком качестве их заключительных стадий – адаптации и интеграции мигрантов. Поэтому логика дальнейших исследований требует теоретического осмысления механизма взаимоотношенности национальной безопасности страны от процессов адаптации и интеграции мигрантов. Первоначально обратимся к понятию «адаптация мигрантов».

В различных источниках даются разные варианты определений данному понятию, но, по существу, все определения сводятся к одному: адаптация мигрантов представляет собой процесс приспособления их к условиям принимающего общества, в ходе которого мигранты осваиваются в новой для них обстановке. Полагаем, обобщенное и уточненное нами определение адаптации наиболее точно выражает суть этого процесса: приспособиться к новой обстановке, освоиться в ней до такой степени, чтобы можно было бесконфликтно пребывать / проживать и осуществлять трудовую деятельность на территории вселения.

Процесс адаптации для различных категорий мигрантов может существенно различаться. Так, для одних (не знающих языка, незнакомых с культурой коренного населения) адаптация может быть очень болезненной и продолжительной по времени, для других (быстро ориентирующихся в новой обстановке, знакомых с языком страны приема, культурой коренного населения) – относительно быстрой и безболезненной. Но все мигранты, оказавшиеся в новых условиях, так или иначе адаптируются (приспосабливаются) к новой обстановке.

Важно заметить, что качество процессов адаптации мигрантов тоже может быть разным. Оно существенно зависит от обстановки на территории вселения (отношение коренного населения к мигрантам, ситуация на рынках труда, этноконфессиональные отношения в принимающем обществе, состояние культуры местного населения и др.), от социокультурных характеристик мигрантов, их ожиданий и многих других обстоятельств. Там, где по вине мигрантов, коренного населения, органов местного самоуправления, государственных органов, структур гражданского общества или по иным обстоятельствам складывается неблагоприятная обстановка, там можно говорить о низком качестве процессов адаптации мигрантов, их неурегулированности, и как следствие там возникают механизмы возможного деструктивного влияния адаптации на национальную безопасность страны. Рассмотрим, как это происходит.

Среди механизмов можно выделить: политические; экономические; социально-культурные и религиозные механизмы.

Политические механизмы возможного деструктивного влияния процессов адаптации мигрантов на национальную безопасность на практике проявляются в участии неадаптированных и не интегрированных в общество мигрантов в политической жизни принимающего общества: незаконных митингах и демонстрациях с выдвижением политических требований к президенту страны, правительству, государственным органам, как это было в Москве в 2019 г. во время массовых беспорядков, как это было в Кандапоге, Якутске и на других территориях России; деятельности групп давления с участием мигрантов и др. Политическую окраску часто принимает экстремистская и террористическая деятельность неадаптированных лиц и групп лиц, вынашивающих политические намерения – дестабилизации обстановки.

В западноевропейских странах низкое качество адаптации и интеграции мигрантов, особенно вынужденных, проявилось в росте преступлений мигрантов в отношении местного населения, что сформировало негативное отношение населения страны к политическому режиму и миграционной политике государства. Так, в Германии огромный приток вынужденных мигрантов сопровождался резонансными преступлениями мигрантов в отношении местного населения, что вызвало шквал недовольства граждан страны миграционной политикой государства и практически привело к политическому кризису. Партия госпожи Меркель потеряла множество голосов в бундестаге.

К числу политических механизмов потенциально деструктивного влияния процессов адаптации и интеграции мигрантов на национальную безопасность страны можно отнести формирование из числа мигрантов (в большей степени неадаптированных) структур гражданского общества (общественных организаций и религиозных объединений экстремистской направленности, организованных преступных группировок и др.), которые в своей деятельности ориентируются на разжигание неприязни, ненависти и вражды на территориях вселения, в конечном итоге на дестабилизацию обстановки.

Деструктивный характер имеет и массовая реинтеграция неадаптированных мигрантов. Неадаптированные мигранты, плохо знакомые с правовыми основами Российской Федерации, особенно из числа низкоквалифицированных и малоимущих лиц, чаще, чем адаптированные мигранты, попадают в ситуации, связанные с мелкими нарушениями миграционного законодательства. Порой это происходит незаметно. Тем не менее к ним со стороны государства применяется мера запрета на въезд. В результате этого вернувшиеся назад обездоленные мигранты формируют в своих странах радикальные взгляды в отношении России.

Массовый характер этого явления во многих государствах бывших советских республик негативно сказывается на имидже Российской Федерации, наносит ущерб ее национальным интересам на международной арене и продвижению российских интересов в странах, где достаточно большое число реинтегрированных из России лиц, – Казахстане, Узбекистане, Таджикистане и др.¹ Решение проблемы видится в легализации незаконных мигрантов, случайно преступивших миграционное законодательство и не нанесших ущерба личности, обществу и государству, снижении для них сроков запрета на въезд в Россию, смягчении миграционного режима в рамках Евразийского экономического союза.

Неадаптированные мигранты легче других социальных групп попадают под влияние носителей радикальных идеологий, они чаще всего используются российскими политическими экстремистами в борьбе за власть. Примером тому служат несанкционированные митинги в Москве (август 2019 г.), проведенные по поводу выборов в Московскую городскую думу, вызвавшие столкновение митингующих с полицией. В этих митингах приняли активное участие и мигранты в основном с Украины, не имеющие никакого отношения к выборам в Москве.

Перечисленные выше политические механизмы дезинтегрируют российское гражданское общество, вносят в него массу острых противоречий и проблем, которые часто принимают политический характер. Так, в России действуют организованные преступные группировки азербайджанцев, грузин и выходцев из бывших среднеазиатских республик, которые своими противоправными действиями вызывают раздражение и недовольство больших масс местного населения, радикализуют их отношение к мигрантам, что чревато крупными социальными конфликтами с далеко идущими политическими последствиями (массовыми беспорядками с участием мигрантов, антимигрантскими митингами и демонстрациями, мигрантскими погромами и др.). Во Франции, Германии и ряде других стран правительства уже неоднократно сталкивались с подобными ситуациями. Полагаем, и в России гражданское общество в условиях активизации миграционных процессов по причинам низкого качества процессов адаптации и их незавершенности тоже могут испытывать подобные трансформации.

¹ *Pailey R.N.* Long-Term Socio-Economic Implications of 'Crisis-Induced' Return Migration on Countries of Origin // *Migrants in Countries in Crisis Initiative*. University of Oxford, 2016. [Долговременные последствия вызванной кризисом возвратной миграции. Исследование Инициативы «Мигранты в странах, испытывающих кризис» (МИСИК)].

На основании изложенного выше можно сделать вывод о том, что в условиях активизации миграции населения формируются и набирают силу политические механизмы деструктивного влияния низкокачественных процессов адаптации мигрантов на национальную безопасность страны.

Экономические механизмы
возможного деструктивного влияния
низкокачественных процессов адаптации мигрантов
на национальную безопасность страны

Безработица среди неадаптированных мигрантов

«В субъектах Российской Федерации на показатель безработицы оказывает влияние заработная плата и миграционный прирост населения. Так, в зависимости от изменения этих факторов будет зависеть изменение уровня безработицы»². Начиная с 2018 г. в России резко возросла потребность в рабочей силе, что во многом обусловлено реализацией национальных проектов. В строительной сфере повысился уровень зарплат, и как следствие этого возросла привлекательность страны для мигрантов. Многие территории страны стали наполняться трудовыми мигрантами из Турции, Китая, стран СНГ, в основном из среднеазиатских республик. Выходцы из этих стран готовы выполнять любые работы за относительно низкую плату. Неадаптированные к новой обстановке (не знающие или плохо знающие русский язык, нравы и культуру местного населения), мигранты из стран Средней Азии слабо ориентируются в обстановке, поэтому не представляют интереса для многих работодателей. Невостребованные на рынке труда, они создают большой резерв дешевой рабочей силы, который можно назвать безработицей в миграционной среде, а занимая рабочие места, создают условия для роста безработицы среди местного населения.

² Жуков Е.А., Селиванов И.Ю. Анализ факторов, влияющих на уровень безработицы в субъектах Российской Федерации // Молодой ученый. 2016. №10. С. 697–700 [Электронный ресурс]. URL: <https://moluch.ru/archive/114/29824/> (дата обращения: 17.11.2019).

*Несоответствие ожиданий мигрантов
сложившейся реальности*

В местах массовых вселений неадаптированные мигранты не пользуются спросом на рынках высокооплачиваемого труда, им достаются в основном низкооплачиваемые рабочие места – неквалифицированный труд. Такая ситуация не устраивает многих из них, особенно тех, которые имеют среднее и высшее образование. Расхождение ожиданий неадаптированных мигрантов с жизненными реалиями (высокие цены на жилье, питание, одежду, а также налоги, в том числе плата за патенты для осуществления трудовой деятельности (для безвизовых мигрантов) и многие другие затраты) вызывает неудовлетворение мигрантов своим нищенским положением, озлобление против коренного населения, работодателей, органов местного самоуправления и государства и даже неприязнь ко всему российскому. Создается благоприятная почва для активизации противоправной деятельности неадаптированных мигрантов, радикализации их отношений с местным населением и внутри мигрантской среды, выводя отношения на уровень ненависти и вражды, что подрывает стабильность на территориях массового вселения мигрантов и представляет угрозу национальной безопасности страны.

*Трудовая деятельность мигрантов
без должного оформления трудовых отношений*

Большинство мигрантов, не сумевших адаптироваться, не может трудоустроиться официальным порядком. В России большая доля неадаптированных трудовых мигрантов работает без должного оформления трудовых отношений. На территориях страны имеет место практика привлечения мигрантов на рынок труда без оформления ими патентов на право трудовой деятельности, большая масса мигрантов, своевременно не продливших срок действия патента, уходит в теневой сектор экономики.

Наличие в стране неадаптированных трудовых мигрантов с неурегулированным трудовым статусом породило желание работодателей уходить от уплаты налогов, а также практику выплаты мигрантам неучтенных наличных денег, что расширяет сегмент теневой экономики и наносит существенный ущерб экономике страны в целом, создает питательную среду для формирования замкнутых этнических групп.

Эксплуатация мигрантов и теневой рынок труда

Пользуясь некомпетентностью неадаптированных мигрантов, их нещадно эксплуатируют и обманывают работодатели. Так, в Москве нередки случаи, когда мигрантам-дворникам выплачивается зарплата не в полном объеме от установленной трудовым договором, остальная часть денег идет в карман недобросовестных работодателей. Многие неадаптированные мигранты молчаливо переносят это беззаконие, тем самым создаются условия для рабского труда и рабских отношений. Подобные примеры имеют место практически во всех территориях России, где используется труд мигрантов. Все это способствует расцветанию коррупции в рядах государственных, муниципальных чиновников, работающих с мигрантами, а также среди работодателей, использующих их наемный труд. Масштабы коррупции в сфере миграции представляют угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

Выход из этого положения уже неоднократно был описан в научной литературе, многим он видится в формировании государством организованной миграции населения: привлечение в страну рабочей силы по миграционным программам, учитывающим планы социально-экономического развития территорий и потребности региональных рынков труда в иностранной рабочей силе.

Успешная социально-культурная адаптация возможна для тех мигрантов, правовой статус которых урегулирован (легален). К сожалению, в отдельных регионах Российской Федерации неурегулированные мигранты составляют 30–50% (по оценкам экспертов, и более) от общего числа трудовых мигрантов. Такое количество неурегулированных трудовых мигрантов указывает на наличие в России огромного *теневого рынка иностранной рабочей силы*, который характеризуется непрозрачностью миграционных отношений, незаконным использованием иностранной рабочей силы, неуплатой государственных налогов, правовой незащищенностью мигрантов, распространением инфекционных заболеваний, высоким уровнем преступности и др. Все это негативно сказывается на развитии экономики страны и обеспечении ее экономической безопасности.

*Снижение производительности труда на производствах
и учреждениях, где массово трудятся
неадаптированные мигранты*

Дешевая рабочая сила особенно неадаптированных мигрантов часто стимулирует работодателей замещать на рабочих местах местное население такими мигрантами. Заняв рабочее место,

неадаптированные мигранты с трудом ориентируются в обстановке, отчего нередко становятся субъектами производственных конфликтов. Дешевый ручной труд неадаптированных мигрантов не стимулирует работодателей на совершенствование своих производств, оснащение современной техникой, что становится существенной преградой на пути научно-технического прогресса и повышения производительности труда на многих российских производствах.

*Основные нарушения миграционного законодательства
со стороны неадаптированных трудовых мигрантов*

Основными факторами риска, влияющими на законность пребывания трудовых мигрантов на территории Российской Федерации, являясь дороговизна и затрудненный доступ к оформлению документов, дающих право на работу и пребывание в Российской Федерации, а также недобросовестные посредники и работодатели, не выполняющие требования миграционного законодательства. Среди нарушений, которые допускают сами мигранты – несоответствие фактической и указанной в миграционной карте цели пребывания в Российской Федерации, нарушения порядка осуществления трудовой деятельности, неформальное трудоустройство, несвоевременное продление миграционных документов.

На основании изложенного выше можно сделать вывод о том, что в условиях активизации миграции населения формируются экономические механизмы возможного деструктивного влияния неурегулированных процессов адаптации мигрантов на национальную безопасность страны.

**Социально-культурные механизмы
возможного деструктивного влияния процессов адаптации
мигрантов на национальную безопасность страны**

В местах массовых вселений мигрантов возникают социальные и культурные барьеры, между коренным населением и мигрантами. Замечена зависимость: чем ниже качество процессов адаптации, их незавершенность, тем более труднопреодолимые барьеры (социальные и культурные) возникают между мигрантами и принимающим обществом.

С точки зрения социально-культурологического подхода неадаптированный к местным условиям мигрант – это мигрант, который не сумел преодолеть социально-культурные барьеры между собой и местным населением. Такой мигрант, как правило, не вла-

деет или слабо владеет языком страны приема, что сильно усложняет общение его с коренным населением. Трудности в общении, как правило, раздражают людей в ходе совместной трудовой и иной деятельности, разъединяют их, в результате возникают серьезные проблемы коммуникативного характера, радикализирующие миграционные отношения.

Неадаптированные мигранты негативно влияют на развитие социально-культурных процессов на территориях вселения. Механизмами возможного негативного влияния выступают: пренебрежительное отношение многих неадаптированных мигрантов к культуре, традициям и обычаям местного населения; нежелание вникать и познавать историю страны, уважать ее вклад в мировую науку и культуру, усложненный доступ мигрантов и их потомков к образованию в дошкольных учреждениях, в школе и в вузах страны. Лица из мигрантской среды, особенно молодежь, слабо знающие язык страны приема, ее историю, традиции и обычаи, вносят в сложившееся веками культурное пространство коренного населения чуждые традиции и нравственные установки. Например, осуществляют жертвоприношения во время религиозных мусульманских праздников, стреляют из оружия во время свадебных процессий и др. Такое поведение мигрантов-мусульман раздражает коренных жителей многих городов России, где большинство населения христиане, разжигает неприязнь и ненависть к пришлым. Следствием этого является формирование негативного отношения коренного населения ко всем мигрантам без исключения. В принимающем обществе созревает и усиливается мигрантофобия, которая усиливает социально-культурные барьеры между мигрантами и коренным населением, обостряя противоречия в миграционных отношениях. В свою очередь, эти острые противоречия становятся тормозом на пути развития социально-культурных процессов на территориях вселения.

Неадаптированные мигранты создают большую нагрузку на социальную сферу. Мигранты, особенно неадаптированные (не устроившиеся на работу или низкооплачиваемые), не могут вкладывать свои средства в социальную сферу, но зато в полной мере пользуются ее услугами (образование, медицина, спорт и др.). Так, услугами поликлиник, больниц, школ пользуются мигранты и члены их семей. Дети мигрантов, слабо знающие русский язык (неадаптированные), поступают в общеобразовательные школы и учатся в них вместе с местными ребятами. Такие дети отвлекают на себя внимание учителей, в результате чего страдает образовательный процесс в классе. Учитывая массовость таких явлений, можно говорить о наличии социальной проблемы, представляющей определенную угрозу безопасности государства.

На территориях массового пребывания / проживания неадаптированных мигрантов формируется конфликтогенная среда. Коренное население России всегда настороженно относилось и продолжает относиться к пришлому населению. В общественном сознании понятие «мигрант» часто отождествляется с понятиями «опасность», «угроза», это во многом провоцирует рост преступлений коренного населения по отношению к мигрантам на национальной почве, жертвами которых в большей степени являются неадаптированные мигранты. В свою очередь неадаптированные мигранты, испытывающие большие экономические и социальные трудности, часто становятся на путь преступлений по отношению к местному населению, что обостряет и без того сложные миграционные отношения. Социально-культурные противоречия внутри миграционной среды, между мигрантами и местным населением, мигрантами и органами местного самоуправления, мигрантами и государственными органами, создают обстановку социального конфликта с высокими рисками нарушения стабильности в местах массового вселения мигрантов.

В странах исхода в трудовую миграцию вовлекаются в основном молодые люди, не имеющие жизненного опыта проживания в инокультурной среде, элементарных навыков поведения в принимающем обществе, но при этом с большими амбициями и ожиданиями больших результатов от миграции. Такой типаж молодых, но не успевших адаптироваться мигрантов создает высокие риски многочисленных конфликтов на территориях их массового вселения. Конфликты с участием молодых неадаптированных мигрантов являются одним из механизмов деструктивного влияния процессов адаптации мигрантов на национальную безопасность Российской Федерации.

Негативным фактором адаптации и причиной роста социальной и межнациональной напряженности является неоднородность потоков мигрантов. В России миграционные потоки неоднородны. В миграционные процессы вовлечены люди, представляющие разные страны и культуры, религии и национальности. Больше всего в страну прибывают мигранты из Азербайджана, Армении, Узбекистана, Киргизии, Таджикистана, Украины, Белоруссии, Казахстана, Молдовы и Китая. Они по-разному владеют русским языком. Наилучший уровень владения русским языком отмечается у мигрантов из Белоруссии, Украины, Армении и Киргизии. Хуже русским языком владеют мигранты из Азербайджана, Таджикистана, Узбекистана. Мигранты из стран Средней Азии в большинстве своем не могут говорить на русском языке даже на элементарном разговорном уровне, а отсутствие опыта проживания в инокультурной среде

провоцирует негативное отношение к ним со стороны принимающего сообщества. Неоднородность прибывающих мигрантов существенно усложняет межкультурные коммуникации между самими мигрантами, мигрантами и коренным населением, мигрантами и структурами гражданского общества, усложняет регулирование процессов адаптации со стороны государственных органов и органов местного самоуправления. Неоднородность пришлого населения также является препятствием для ведения конструктивного диалога церковей, мигрантов с представителями органов местного самоуправления и государственных органов. Все это стимулирует рост социальной и межнациональной напряженности в местах массового вселения мигрантов.

Неурегулированность процессов адаптации также выступает фактором роста незаконной миграции. Неадаптированные мигранты не знают многих правовых норм страны приема, регулирующих их пребывание / проживание на территории вселения, вследствие чего возникают многочисленные ситуации нарушений ими миграционного законодательства (работа без оформления соответствующих документов, несвоевременная постановка на учет, превышение сроков пребывания в стране и др.), сопровождающиеся выходом мигрантов за пределы правового поля. Находясь на незаконном положении, такие мигранты часто становятся на путь преступлений, выходят из налогового законодательства, являются жертвами различного рода мошенников, формируют среду для вербовки в экстремистские организации. Все это представляет угрозу безопасности личности, общества и государства.

Низкое качество адаптации мигрантов – фактор повышения коррупции в системе государственного и муниципального управления. Многие неадаптированные мигранты становятся жертвами со стороны коррумпированных чиновников. Недобросовестные чиновники создают для мигрантов труднопреодолимые административные барьеры, вынуждающие последних прибегать к взяткам для скорейшего их преодоления. Поборы и взятки в миграционной сфере носят в России масштабный характер, тем самым наносят непоправимый ущерб государственному и муниципальному управлению.

Черствость, чванство, недоброжелательность, коррупция в отношении прибывших иммигрантов со стороны государственных, муниципальных служащих, местного населения и даже мигрантов, прибывших ранее на территорию вселения и успешных адаптироваться к местным условиям, нередко становятся социально-экономической причиной недовольства вновь прибывших своим социальным положением. Чувство безвыходности часто является мотивом для перехода их в сферу незаконной

миграции, где процессы адаптации носят криминальный характер, а также причиной радикализации миграционных отношений, которые могут иметь негативные политические последствия в виде нарушения стабильности и активизации экстремистской деятельности.

Неадаптированные мигранты чаще всего становятся жертвами алчных работодателей и теневых «цеховиков», которые содержат их в нечеловеческих условиях, нещадно эксплуатируют. Рабский труд и рабские отношения становятся их постоянным уделом. Незнание законов превращает неадаптированных мигрантов в послушное орудие в руках хозяина-преступника, заставляет их беспрекословно подчиняться его воле, выполнять любые прихоти работодателя, начиная от бытового насилия и заканчивая использованием мигрантов в качестве орудия совершения преступлений и террористических актов. Именно поэтому огромные массы неадаптированных мигрантов становятся опасной социальной средой, несущей угрозу распространения на территориях России рабского труда и рабских отношений.

Неадаптированные мигранты – источник распространения инфекционных заболеваний. Нельзя забывать, что условия пребывания / проживания большинства неадаптированных мигрантов не соответствуют санитарным нормам страны приема. Антисанитария – питательная среда для распространения опасных инфекционных заболеваний. Многие из неадаптированных мигрантов не имеют прививок. Все это создает угрозу распространения на территориях массового вселения мигрантов опасных инфекционных заболеваний (туберкулез, оспа, корь и др.).

В среде неадаптированных мигрантов отмечается рост преступности. Преступность в миграционной среде имеет выраженную специфику, связанную с неблагоприятным социально-экономическим положением неадаптированных иностранных граждан: так, по данным прокуратуры Санкт-Петербурга, 31,5% совершенных иностранцами преступлений составляют корыстные преступления (в основном – кражи продуктов питания и одежды из сетевых магазинов и гипермаркетов), еще 32% – использование заведомо подложных миграционных документов (миграционных карт и патентов). Подобная картина наблюдается и в других регионах страны.

На территориях массового вселения мигрантов формируются организованные преступные группировки (ОПГ), в которых большая доля неадаптированных мигрантов. Противоправная деятельность ОПГ подрывает правопорядок, создает угрозу безопасности личности и общества.

В среде мигрантов и среди коренного населения распространяется наркомания. Неадаптированные мигранты являются наибо-

лее привлекательной категорией для наркодельцов. Как правило, обездоленные, такие мигранты легче других поддаются соблазну заработать «легкие деньги», идут на преступления, связанные с приобретением, хранением и распространением наркотиков. Многие из них сами становятся наркоманами. В основном распространением наркотиков занимаются иммигранты из стран Средней Азии, с которыми установлен безвизовый режим посещения России.

Таким образом, изложенные выше аргументы свидетельствуют о том, что неурегулированность процессов адаптации мигрантов, их незавершенность и низкое качество деструктивно влияют состояние национальной безопасности страны.

В отличие от общепризнанного понимания адаптации мигрантов, в отношении понятия «интеграция мигрантов» до сих пор не сложилось единого мнения среди ученых. Одни из них рассматривают интеграцию как включение мигрантов в принимающий социум, другие ведут речь о встраивании мигрантов в принимающий социум. Но ни те и ни другие не выделяют отличительные признаки интеграции мигрантов от их адаптации, не разделяют между собой меры адаптационного от интеграционного характера, а чаще всего совмещают в единую связку вопросы адаптации и интеграции. Поэтому до сих пор среди политиков, управленцев высшего, среднего и низшего звеньев государственного управления, а также органов местного самоуправления нет единых представлений об интеграции мигрантов, что не способствует их практической деятельности в данной сфере. Тем не менее постараемся выделить и объяснить механизмы возможного деструктивного влияния неурегулированных процессов интеграции мигрантов на национальную безопасность страны.

По нашим представлениям, интегрироваться в общество могут только мигранты, решившие стать гражданами Российской Федерации (безвозвратные мигранты), остальным же (возвратным) нет смысла встраиваться в общество, так как они рано или поздно покинут нашу страну. Для них вполне достаточно адаптироваться к условиям пребывания (проживания) на территории вселения.

На пути интеграции мигрантов имеются следующие риски: 1) отказ иностранных граждан от намерений стать гражданином Российской Федерации; 2) отторжение иммигрантов государством приема; 3) нежелание безвозвратных мигрантов и их потомков, получивших гражданство, встраиваться в структуру политических, экономических и социально-культурных связей местного населения; 4) пространственная сегрегация мигрантов.

Риски отказа иностранных граждан от намерений стать гражданином Российской Федерации возникают в основном по при-

чине осознания иммигрантом трудностей на пути получения российского гражданства (в сферах образования, медицинского обеспечения, оплаты труда и др.). Безвозвратные мигранты, оценив груз моральных, физических, материальных и других затрат, которые им понадобятся для интеграции в принимающее общество, порой отказываются от намерения идти дальше путем интеграции. Отказ от дальнейшей интеграции может иметь различные проявления, например в виде решения мигранта не получать гражданство страны приема, а остаться в статусе временно или постоянно проживающего иностранного гражданина. Долговременное пребывание больших масс иностранцев с такими статусами создает условия для конфликтов с местным населением, не желающим делить рабочие места с временно или постоянно проживающими мигрантами, осознающим, что такие мигранты, пользуясь всеми благами принимающего общества, в случае войны не будут защищать страну, так как не являются ее гражданами. В условиях предвоенных ситуаций на этой почве могут возникать конфликтные ситуации с перерастанием в массовые беспорядки или массовым сопротивлением решениям властей.

Отказ от дальнейшей интеграции также может проявиться в виде отказа мигранта от приобретенного гражданства с последующим выездом из страны. Это явление носит в современном мире достаточно массовый характер. По различным причинам (неприятие местного климата, не проходящая тоска по родине, экстремистская деятельность местного населения по отношению к мигранту и членам его семьи, неудовлетворенность своим положением и др.) мигранты отказываются от приобретенного гражданства или получают двойное гражданство, после чего покидают страну приема. В результате таких действий не оправдываются затраты государства на получение мигрантом гражданства, тем самым наносится материальный ущерб стране его приема, а люди, покинувшие страну подобным образом, как правило, несут за ее пределы недоброжелательное отношение к ней, нанося урон имиджу государства. Полагаем, в России тоже есть определенные риски возникновения подобных ситуаций.

Риски отторжения безвозвратных мигрантов государством приема часто возникают тогда, когда мигранты нарушают миграционное законодательство, становятся на путь совершения преступлений, ведут недостойный образ жизни гражданина страны приема, когда представляют опасность принимающему обществу. Отторжение может осуществляться в формах: лишения безвозвратных мигрантов статусов временно проживающего или постоянно проживающего иностранного гражданина с возможным принудительным выдворением их из страны (депортация или

административное выдворение) и применением к ним механизма «запрет на въезд». Отторжение государством больших масс безвозвратных мигрантов представляет угрозу национальной безопасности, потому что отторгнутые мигранты несут негатив о стране приема в другие страны, подрывают ее имидж на международной арене.

Риски нежелания безвозвратных мигрантов и их потомков, получивших гражданство страны приема, встраиваться в структуру политических, экономических и социально-культурных связей местного населения проявляется в отсутствии заинтересованности у отдельных категорий иностранных граждан в изучении русского языка, адекватном восприятии российских культурных ценностей и принятых норм поведения. Это нежелание, как правило, реализуется в обособлении мигрантов, в их стремлении вести анклавный образ жизни.

Существенной преградой на пути интеграции мигрантов чаще всего является формирование ими этнических анклавов. Этнический анклав мигрантов – компактное пребывание / проживание мигрантов одной этнической принадлежности на ограниченных территориях. Формированию этнических анклавов мигрантов в России во многом способствует рост притока мигрантов из-за рубежа. По аналитическим материалам МВД России, общее количество мигрантов, поставленных на миграционный учет за 9 месяцев 2019 г., превысило 14,9 млн человек (в 2018 г. их было зарегистрировано за 9 месяцев 13,6 млн человек). В результате роста числа этнических анклавов возросло число преступлений с участием иммигрантов, в том числе экстремистской направленности. В России наблюдается значительная концентрация мигрантов (их анклализация) в Краснодарском крае, г. Москве и Московской области, г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области, Свердловской и Тюменской областях. Миграционные анклавы зафиксированы в Челябинской области. В Тульской области получила широкий общественный резонанс ситуация с созданием киргизского анклава на территории Заокского района. Имеется много и других примеров анклавного проживания иностранных граждан на территориях субъектов Российской Федерации.

Наибольшая активность формирования этнических анклавов наблюдается со стороны граждан Азербайджана, Кыргызстана, Таджикистана, Узбекистана и Китайской Народной Республики, в единичных случаях со стороны граждан Армении, Казахстана, Молдовы, Украины и Вьетнама.

Основными причинами анклализации мигрантов являются: нежелание их интегрироваться в общество по причинам больших трудностей в преодолении адаптационных барьеров (экономи-

ческих, социальных и культурных); несоответствие ожиданий мигрантов реальным обстоятельствам проживания; стремление к обеспечению более благоприятных условий существования за счет компактного проживания одного этноса; отсутствие доступного жилья; недостаточное знание языка, законов и местных обычаев; организаторская деятельность руководителей диаспор, представителей религиозных объединений по формированию этнических анклавов; националистические и антимигрантские настроения в местном сообществе и др.

Обстановка в анклавах близка к криминальной. Там почти не действует законодательство страны приема, вместо этого действует своя неформальная юрисдикция, там попираются законы, моральные установки и нормы коренного населения. Мигранты в анклавах исповедуют образ жизни страны исхода, на территориях анклавов доминируют прежние привычки мигрантов, язык и религия. Отношения в анклавах, как правило, выстраиваются по криминальным понятиям, в них преобладают рабский труд и рабские отношения. В этнических анклавах мигранты и их потомки длительное время не интегрируются в принимающее общество. Миграционные анклавы чем-то напоминают черные дыры, которые втягивают в свою орбиту все новых и новых мигрантов, являются очагами притяжения незаконной миграции, криминала, распространения инфекционных заболеваний, миграционного экстремизма и терроризма.

Жители этнических анклавов мигрантов выпадают из единого культурного и правового пространства государства, их анклавный образ жизни является существенной преградой на пути выявления террористов и экстремистов, потому что существование анклавов подразумевает их закрытость от принимающего общества и ограниченный круг общения (только в среде соотечественников). Туда не допускается коренное население. Даже сотрудники полиции неохотно посещают их, опасаясь за свою жизнь.

Особенно большую угрозу национальной безопасности России представляют анклавы, расположенные в Дальневосточном федеральном округе, объединяющие значительное по численности население из числа иностранцев китайского и корейского происхождения. Эти национальные сообщества существенно отличаются по своей ментальности от граждан России. Количественный рост мигрантов китайского и корейского происхождения, к сожалению, не сопровождается их социокультурной адаптацией и интеграцией в общество.

Изложенное выше указывает на то, что процессы анклавизации мигрантов являются основным препятствием на пути их

интеграции (встраивания в общество), анклавов представляют собой очаги дестабилизации обстановки на территориях их расположения и угрозу национальной безопасности страны.

Неравномерное расселение мигрантов по территории страны – еще одна серьезная преграда на пути интеграции мигрантов. Возникает парадоксальная ситуация: в тех регионах, где экономикой востребованы мигранты, реально их не хватает, а там, где имеется избыток мигрантов, продолжается их приток. Полагая, оставление такого положения дел без политического внимания означает то, что руководство страны делает ставку на саморегуляцию процессов. Такая позиция может привести к серьезным политическим, экономическим и социальным проблемам: неравномерному экономическому и демографическому развитию регионов страны, росту безработицы в регионах с избыточным количеством мигрантов и экономическому спаду с дальнейшей деградацией регионов, где не хватает рабочей силы, а также активизации процессов формирования этнических анклавов и др. Все это создает условия для обострения межрегиональных противоречий и нарушения стабильности в регионах страны.

Особую опасность со стороны неравномерности расселения мигрантов представляют территории, где низкая плотность коренного населения и в то же время в них поступает большой приток мигрантов (районы Сибири и Дальнего Востока). На таких территориях происходит замещение местного населения мигрантами с чуждой культурой и менталитетом. Возникает вопрос, кто кого будет интегрировать (встраивать) в общество, то ли местное население встраивать иммигрантов в свою среду, или же наоборот, мигранты будут встраивать местное население в свою среду?

Неравномерное расселение мигрантов по территории страны приводит к усилению разнородности национального и религиозного состава на территориях массового вселения мигрантов, что нередко приводит к серьезным, подчас взрывоопасным проблемам, затрагивающим основы социального единства.

Таким образом, можно утверждать, что в условиях активизации миграции населения неурегулированные процессы интеграции мигрантов формируют механизмы возможного деструктивного влияния миграционных процессов на национальную безопасность страны, что представляет определенную угрозу и предполагает необходимость формирования и реализации государственной политики интеграции мигрантов как одного из приоритетных политических направлений.

В совокупности неурегулируемые процессы адаптации и интеграции мигрантов порождают еще большую угрозу нацио-

нальной безопасности страны в виде проявлений экстремизма и терроризма.

Как отмечалось выше, нерешенные проблемы адаптации и интеграции мигрантов порождают недовольство мигрантов своим положением, что часто перерастает в неприязнь и даже ненависть к коренному населению, органам местного самоуправления и государству, а также ко всему тому, что связано с Россией: ее истории, культуре, языку, обычаям, традициям. Неприязнь и ненависть у многих неадаптированных и не интегрированных в общество мигрантов часто трансформируется в устойчивую приверженность к радикальным взглядам, многие из них становятся носителями радикальных идеологий, пополняют ряды мигрантских групп и организаций экстремистской и террористической направленности. В большинстве своем участниками межэтнических конфликтов на территориях массового вселения мигрантов являются трудовые мигранты из стран Средней Азии (таджики и узбеки), а также внутренние мигранты из республик Северо-Кавказского округа (в основном дагестанцы) и члены националистических групп, в основном несовершеннолетние.

Как реакция на все это, в среде коренного населения бурно процветает мигрантофобия, приносящая свои плоды в виде активизации экстремистской деятельности лиц, групп и организаций из числа коренного населения, направленной против мигрантов, преследование последних по мотивам этнической, религиозной неприязни и даже неприязни по мотивам принадлежности к мигрантской среде. Особую опасность представляют факты регулярных вооруженных нападений на мигрантов – выходцев из Средней Азии. В результате всего этого на территориях массовых вселений мигрантов создается взрывоопасная обстановка, близкая к социальному конфликту.

В современной России наметилась тенденция нарастания преступлений экстремистской направленности, на что указывают факты (табл. 1)³.

К сожалению, на сегодняшний день в России нет открытых данных по таким преступлениям на 2018 и 2019 гг., но даже приведенных цифр достаточно, чтобы говорить о наличии в России тенденции нарастания преступлений экстремистской направлен-

³ Комплексный анализ состояния преступности в Российской Федерации и расчетные варианты ее развития: Аналитический обзор / Ю.М. Антонян, Д.А. Бражников, М.В. Гончарова и др. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2018. С. 26 [Электронный ресурс]. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site163/document_text/Kompleksnyy_analiz__original-maket_24_04.pdf С. 26, 27. (дата обращения: 02.12.2019).

ности. Согласно последним научным исследованиям в структуре этих преступлений преобладают «... :

- возбуждение ненависти либо вражды;
- унижение человеческого достоинства (ст. 282 УК РФ) (64,8%; 985);
- публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК РФ) (20,4 %; 310)»⁴.

Таблица 1

Прогноз (расчетные показатели) количества
зарегистрированных экстремистских преступлений
в Российской Федерации в 2018 г.

Преступления экстремистской направленности	Годы					Прогноз на 2018 г.
	2013	2014	2015	2016	2017	
	896	1034	1329	1450	1521	

Данные цифры говорят о проявлениях в России экстремизма без выделения в отдельную строку миграционного экстремизма. К сожалению, статистические данные о миграционном экстремизме в открытых источниках не встречаются. Поэтому для дальнейшего анализа рассмотрим содержание табл. 2⁵.

Таблица 2

Мигранты, прибывшие в Российскую Федерацию

	2010	2013	2014	2015	2016	2017
Мигранты, прибывшие в РФ	191 656	482 241	590 824	598 617	575 158	589 033

Из табл. 2 видно, что начиная с 2010 г. в России происходит рост притока мигрантов. Исключение составил 2016 г., когда произошел некоторый спад иммиграции, но в 2017 г. миграционный приток в Россию вновь активизировался.

Сопоставление динамики проявлений преступлений экстремистской направленности (см. табл. 1) и притока в Россию мигрантов из-за рубежа (см. табл. 2) приведено на рис. 1.

⁴ Там же. С. 44.

⁵ Россия в цифрах: Краткий стат. сб. / Федеральная служба гос. статистики (Росстат). М., 2018. С. 81.

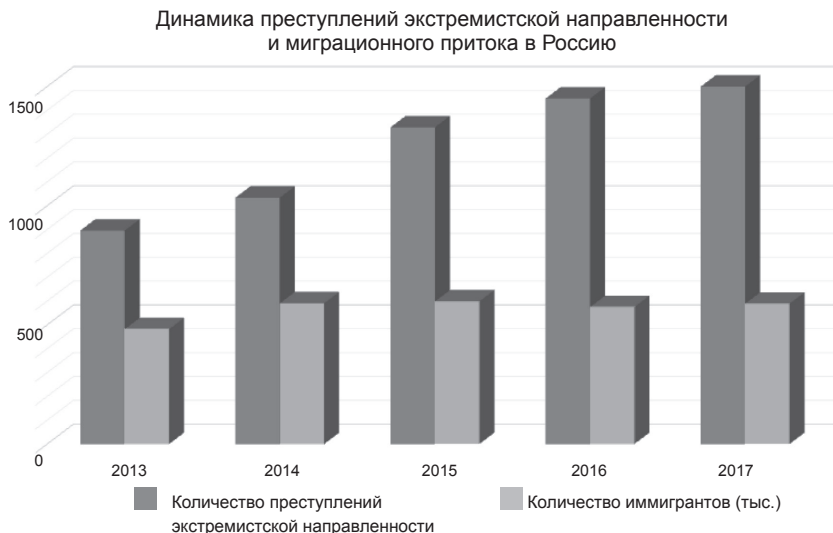


Рис. 1. Сопоставление динамик проявлений преступлений экстремистской направленности и притока в Россию мигрантов из-за рубежа

Из рис. 1 видно, что динамика проявлений преступлений экстремистской направленности и динамика притока в Россию мигрантов из-за рубежа во многом совпадают (исключение составил лишь 2016 г.). Отмеченное совпадение позволяет сделать вывод о том, что эти два процесса между собой коррелированы: ежегодный прирост миграции населения из-за рубежа во многом обуславливает ежегодный прирост преступлений экстремистской направленности. Данный вывод говорит о том, что в структуре преступлений экстремистской направленности преобладает доля миграционного экстремизма (по нашим представлениям, это более 50%), который в зависимости от роста миграционного притока в страну аналогично имеет тенденцию ежегодного увеличения масштабов своих проявлений.

Несмотря на, казалось бы, относительно небольшие величины зафиксированных преступлений экстремистской направленности (см. табл. 1) по сравнению с общим числом преступлений, совершаемых ежегодно в России, которых зафиксировано более миллиона случаев в год, каждый факт проявления миграционного экстремизма, как правило, вызывает широкий общественный резонанс, чреватый массовыми беспорядками с политической окраской. Поэтому приведенные в табл. 1 цифры представляются нам весьма внушительными: каждый день на территории страны

происходит примерно пятьсот совершенных преступлений экстремистской направленности, из которых, возможно, более половины – случаи миграционного экстремизма. Это обстоятельство вызывает большое опасение и беспокойство, особенно в связи с ростом таких случаев в перспективе.

Как отмечалось выше, в эту динамику большой деструктивный вклад вносят неурегулированные процессы адаптации и интеграции мигрантов.

Важную роль в процессах адаптации и интеграции мигрантов играет исламский фактор. Активизация в России процессов миграции населения во многом способствует распространению радикальных течений ислама на территориях государства. Неадаптированные и не интегрированные в общество мигранты являются питательной средой для пропаганды радикальных исламских идеологий. Пропаганда ведется в основном в этнических анклавах мигрантов и подпитывается внешним финансированием. Анализ социальных сетей мусульман мигрантов выявляет склонность последних сочувствовать «братьям-мусульманам», якобы «гибнувшим» от российских бомбардировок в Сирии.

Радикальные экстремисты проникают в страну нелегально или же легально под видом туристов, беженцев, транзитных и трудовых мигрантов, маскируются под участников Государственной программы по оказанию содействия переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, а также под видом инициативных переселенцев, желающих стать гражданами Российской Федерации. Попав в Россию, они активизируют свою экстремистскую и террористическую деятельность: распространяют экстремистскую исламскую литературу, разжигают ненависть и вражду на территориях своего пребывания / проживания, рекрутируют в свои ряды мигрантов (в основном неадаптированных и не интегрированных в общество, легко поддающихся восприятию радикальной исламской идеологии), занимаются рекрутированием в свои ряды представителей коренного населения.

Исламский фактор способствует разобщению мигрантов с местным населением, формированию негативных стереотипов по отношению к приезжим, росту бытовой ксенофобии, конфликтам на межнациональной почве. Причем на этапе вербовки в радикально-экстремистскую среду мигранты зачастую ведут законопослушный образ жизни и редко попадают в поле зрения спецслужб.

Исламские экстремисты и террористы активно работают с молодежью. Часть безвозвратных мигрантов, получивших российское гражданство, их дети и даже внуки, родившиеся в России и получившие образование, исповедуют радикальные течения

ислама, проповедуют радикальные взгляды по отношению к местному населению, пополняют ряды исламских экстремистских и террористических организаций. Многие террористические акты, совершенные в странах Западной Европы, были совершены внуками мигрантов, которые так и не интегрировались в принимающее общество.

Нежелание некоторых национальных объединений и религиозных организаций взаимодействовать с государством и органами местного самоуправления по вопросам адаптации и интеграции мигрантов – это еще одна проблема, присущая российскому обществу. В некоторых регионах имеют место случаи, когда, несмотря на все попытки привлечь национальные и религиозные объединения к решению вопросов адаптации и интеграции мигрантов, органы исполнительной власти получают отказ со стороны вышеуказанных организаций. Полагаем, таких фактов по всей территории России немало, поэтому государству при формировании политики социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов необходимо обратить внимание на эту проблему.

Приведенные выше аргументы позволяют утверждать, что в условиях активизации миграции населения неурегулированность процессов адаптации и интеграции мигрантов в России неизбежно ведет к формированию политических, экономических и социально-культурных механизмов возможного деструктивного влияния на национальную безопасность страны.

2. Разработка предложений и рекомендаций по минимизации угроз, исходящих со стороны процессов адаптации и интеграции мигрантов

Основными причинами неурегулированности процессов адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации, на наш взгляд, являются теоретические, институциональные и политико-правовые проблемы.

Теоретические проблемы в первую очередь проявляются в отсутствии четкого понимания смысловых значений терминов «адаптация мигрантов» и «интеграция мигрантов». Среди государственных и муниципальных служащих, общественников, религиозных деятелей и даже ученых отсутствует единое мнение в отношении категорий мигрантов, которым требуется адаптация, также не внесена ясность в вопрос, каким категориям мигрантов необходима интеграция. Нет ясности и в отличительных признаках мероприятий адаптационного и интеграционного характера.

Эти теоретические пробелы самым негативным образом сказываются на практической деятельности многочисленных субъектов политики по социально-культурной адаптации и интеграции (государство, органы местного самоуправления, НКА, религиозные и другие общественные организации). Принимаемые ими регулятивные меры носят разобщенный и поверхностный характер, каждый субъект политики по-своему видит задачу адаптации и интеграции и действует, сообразуясь с собственными представлениями об этих процессах. В конечном счете все это приводит к неэффективному регулированию процессов адаптации и интеграции мигрантов с вытекающими из этого тяжелыми политическими, экономическими и социальными следствиями.

Институциональная проблема адаптации и интеграции мигрантов проявляется в следующем: на федеральном уровне ее решением занимаются сразу несколько ведомств (ФАДН России, Минпросвещения России, Минтруд России и другие), при этом ни одно из них не является на практике основным координатором в решении данных задач. Из-за слабой межведомственной координации до сих пор не выработано четкой стратегии государственной политики в сфере адаптации и интеграции мигрантов, что существенно затрудняет практическую деятельность многочисленных звеньев управления процессами. Это обстоятельство тоже негативно сказывается на качестве регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов, умножая угрозы национальной безопасности Российской Федерации: рост преступности, рисков проявлений экстремизма и терроризма и др.

Проблемы политико-правового характера связаны с началом существенных проблем в миграционном законодательстве. До настоящего времени не введен в действие закон о социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов. Проект этого федерального закона был внесен в Правительство Российской Федерации еще в феврале 2018 г., однако его принятие все время откладывается, что во многом дезориентирует деятельность субъектов процессов адаптации и интеграции. Региональные государственные органы, органы местного самоуправления, общественники по-разному понимают объем своих задач и функций в данной сфере. Их регулятивные и управленческие воздействия часто носят несогласованный, хаотичный и в большей степени ситуативный характер, что тоже негативно сказывается на качестве процессов адаптации и интеграции мигрантов.

Решение обозначенных выше проблем видится в реализации ряда предложений.

Первое из них касается развития теоретических положений о социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов. На

наш взгляд, именно с понятийных аспектов следует начать работу по совершенствованию российской политики социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов. Существующие в настоящее время определения социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов не позволяют сформировать в сознании человека мысленный образ об этих явлениях, что затрудняет формирование концептуальных положений государственной политики социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов, а также развитие миграционного законодательства и вносит неопределенность в практическую деятельность многочисленных структур управления этими процессами.

Предлагается использовать следующие базовые дефиниции:

- *социальная и культурная адаптация мигрантов* – процесс приспособления мигрантов к условиям жизни коренного населения посредством освоения ими русского языка, истории и культуры России и основ законодательства Российской Федерации, знакомства с менталитетом, обычаями и традициями коренного населения, позволяющий им пребывать / проживать и успешно осуществлять трудовую и иную общественно полезную деятельность в принимающем обществе;
- *социальная и культурная интеграция мигрантов* – процесс встраивания государством мигрантов в принимающее общество при содействии структур гражданского общества и активной позиции самих мигрантов. Процесс встраивания, по нашему мнению, должен проходить в несколько этапов: встраивание мигранта на этапе получения им правового статуса «временно проживающего» (РВП), на этапе получения правового статуса «постоянно проживающего» (ВНЖ), на этапе получения российского гражданства и проживания в статусе гражданина Российской Федерации в течение нескольких лет;
- *государственная политика социальной и культурной адаптации мигрантов* – деятельность государственных органов по регулированию процессов приспособления мигрантов к пребыванию / проживанию, осуществлению трудовой и иной деятельности в условиях принимающих обществ в интересах социально-экономического развития территорий страны и обеспечения безопасности личности, общества и государства;
- *государственная политика социальной и культурной интеграции мигрантов* – деятельность государственных органов по регулированию процессов встраивания мигрантов в принимающее общество в интересах социально-экономического развития страны и обеспечения безопасности личности, общества и государства. Образно выражаясь, это политика постановки мигрантов в общий строй граждан Российской

Федерации. Основным субъектом встраивания является государство. Именно государство определяет порядок и процедуру встраивания иностранного гражданина в социум и получения им гражданства страны приема. Органы местного самоуправления и общественники должны осуществлять свою интеграционную деятельность в русле государственной политики интеграции, содействовать успешной реализации государственной политики. Сами мигранты являются одновременно субъектом и объектом интеграционного процесса, они в рамках процедур, установленных государством, под государственным контролем и надзором самостоятельно продвигаются к получению гражданства и вливаются в среду граждан страны приема.

Сегодня многие политики и ученые считают, что с получением гражданства заканчивается процесс интеграции мигрантов. Однако, на наш взгляд, это неправильная позиция. По американским данным, процесс интеграции продолжается и после получения мигрантом гражданства. Вместе с мигрантом интегрируются его дети и внуки. Как показала европейская практика, третье поколение мигрантов (их внуки), родившееся в стране приема, говорящее на ее языке, нередко становятся жертвами агитации экстремистов и сами добровольно идут по пути экстремизма и террора. Поэтому в условиях активизации миграционных процессов политика Российской Федерации по интеграции мигрантов в обязательном порядке должна охватывать этап их интеграции на стадии проживания в качестве граждан страны приема. Если мигранты третьего поколения не интегрировались в общество, то можно говорить о провале интеграционной политики. Это положение существенно дополняет теоретическое представление об интеграции как заключительной стадии миграционного процесса.

Следует повторить, что государственная политика интеграции мигрантов должна проводиться только в отношении безвозвратных мигрантов, принявших решение стать гражданами страны приема. В отношении других категорий мигрантов – возвратных (трудовых, вынужденных, решивших вернуться на родину) она не должна проводиться, потому что возвратные мигранты не вынашивают планов стать гражданами страны приема, а, наоборот, стремятся рано или поздно вернуться назад (нет смысла прививать к дереву ветку, которая заранее известно, что будет отторгнута деревом). Поэтому в отношении возвратных мигрантов государство должно проводить только политику их адаптации (содействие преодолению адаптационных трудностей). Сказанное выше позволяет составить образную модель государственной политики интеграции мигрантов. Государство представляет собой прием-

ную семью, в которой есть приемные дети (безвозвратные мигранты) и гости (возвратные мигранты). Отсюда вытекают и различия в проведении государственной политики социально-культурной интеграции мигрантов. В отношении безвозвратных мигрантов государству необходимо предпринимать социально-культурные меры интеграционного характера, способствующие получению мигрантами статуса граждан страны приема и проживанию их в качестве полноценных граждан страны приема, включая членов их семьи и потомков третьего поколения (отношение к приемным детям). В отношении возвратных мигрантов государству необходимо предпринимать социально-культурные меры, способствующие качественной их адаптации, достойному пребыванию / проживанию в качестве *гостей* страны приема.

Надо заметить, что безвозвратные мигранты тоже проходят адаптацию, но для них адаптация является преддверием интеграции, поэтому для этой категории мигрантов адаптация и интеграция рассматриваются как два взаимообусловленных процесса.

Приведенные выше определения вносят некоторую ясность в понимание терминов «социально-культурная адаптация» и «социально-культурная интеграция», а также их отличительных особенностей. Поэтому данные определения могут быть использованы при разработке концептуальных и правовых актов, отражающих государственную политику социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов.

Следующее предложение касается институализации процессов адаптации и интеграции мигрантов. В целом регулирование процессов социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов – это задача не только государства. Ее решение требует комплексных и непрерывных усилий органов государственной власти федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления, общественных организаций, работающих с мигрантами, культурных и научных учреждений, средств массовой информации, религиозных деятелей, общественности, легитимных организаций мигрантов и их неформальных лидеров. В этой связи становится очевидной необходимость формирования в Российской Федерации трехуровневой системы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов: федеральный, региональный и местный, общественный уровни. Федеральный уровень должны представлять все федеральные государственные органы, отвечающие за формирование и реализацию государственной политики социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов. При этом важно не только назначить, как это сделано сегодня (ФАДН), но и наделить это Агентство соответствующими полномочиями и функциями по координации деятельности всех

субъектов, действующих в сфере социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов, а также обеспечить необходимыми средствами для выполнения возложенных полномочий и функций. То же самое целесообразно сделать в субъектах Российской Федерации и нечто подобное в органах местного самоуправления. Ответственный уровень должны представлять структуры гражданского общества, вовлеченные в процессы адаптации и интеграции мигрантов (общественные организации, работающие с мигрантами, религиозные объединения, культурные и научные учреждения, средства массовой информации и др.).

Все структуры, включенные в данную систему, должны иметь надежные средства коммуникации, позволяющие им осуществлять свою профессиональную деятельность в сфере социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов.

Предлагается избирательно применять в интеграционной политике России модели интеграции иммигрантов. В западноевропейских странах в основном используется мультикультурная модель межкультурного взаимодействия. Эта модель предполагает постепенное сближение, затем взаимное проникновение культур мигрантов и коренного населения. Надо признать, что такая модель неплохо зарекомендовала себя в России, где столетиями соседствуют народы с различными культурами, она также была эффективна и в западноевропейских странах, но до тех пор, пока там шел относительно небольшой приток мигрантов. Тогда культура коренного населения доминировала над культурами мигрантов. В процессе продолжительного совместного пребывания мигрантов и коренного населения их культуры постепенно сближались и проникали друг в друга. Процесс интеграции протекал как бы естественным путем. В принципе это эволюционный путь интеграции. Когда же в 2014–2016 гг. резко возросли потоки мигрантов в западноевропейские страны (трудовые, вынужденные и переселенцы), там стала образовываться мультикультурная среда, в которой культура коренного населения уже не могла безраздельно доминировать над культурами мигрантов, образно выражаясь, культура коренного населения не смогла «переварить» культуры мигрантов. Тогда и возник сбой. Мультикультурная модель не стала справляться со своей задачей, произошел всплеск конфликтных ситуаций на почве обострения миграционных отношений (Германия, Франция, Нидерланды и др.). Тогда многие стали говорить о несостоятельности мультикультурной модели и необходимости поиска другой модели межкультурного взаимодействия.

В последние годы внимание политиков и ученых все больше привлекает интеграционная модель межкультурного

взаимодействия, предусматривающая интеграцию мигрантов в социум по специально разработанным интеграционным программам (репатриация, содействие добровольному переселению соотечественников, воссоединение семей, привлечение к службе в армии, поддержка межнациональных браков и др.). В этом случае культура мигрантов более мягко вливается в культуру коренного населения. Надо признать, что процесс интеграции мигрантов на основе интеграционной модели межкультурного взаимодействия достаточно затратен для государства, но в конечном счете такая модель дает более позитивные результаты интеграции. Поэтому в условиях Российской Федерации предлагается использовать дифференцированный подход к применению моделей интеграции. Так, на территориях с большим притоком мигрантов с отличными от принимающего общества социально-культурными нормами поведения и моральными установками целесообразно использовать интеграционную модель, предполагающую разработку специальных региональных и муниципальных программ интеграции мигрантов. На территориях, где наблюдается относительно небольшой приток мигрантов, можно использовать менее затратную мультикультурную модель интеграции, предполагающую продолжительное сосуществование различных культур с постепенным их сближением и взаимным проникновением. Полагая, такой дифференцированный подход использования интеграционных моделей в интеграционной политике России позволит при относительно меньших затратах обеспечить стабильность на территориях вселения мигрантов.

Одним из направлений совершенствования политики социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов является противодействие формированию мигрантами этнических анклавов. Одним из способов противодействия предлагается формирование на территориях анклавов культурного разнообразия. Государственные органы и органы местного самоуправления разрабатывают и реализуют программы по заселению территорий этнических анклавов иммигрантами другой этнической принадлежности, а также лицами из числа местного населения. В результате такой культурологической меры на территории анклава возникнет мультикультурное разнообразие, которое будет изнутри размывать этническую самобытность анклавов и в конце концов способствовать прекращению их существования. Использование данного метода в государственной миграционной политике может оказать существенную помощь в борьбе с экстремизмом, терроризмом, организованной преступностью с участием мигрантов, будет способствовать интеграции мигрантов в российское общество.

Кроме этого, в формате противодействия этническим анклавам государству необходимо принимать меры по идентификации лиц, пребывающих в анклавах, их фильтрации: разделению на лиц, случайно или вынужденно «заблудших», не замеченных в преступлениях и не являющихся носителями радикальных идеологий, а также на остальных лиц, в число которых входят: организаторы анклавов, сторонники анклавного образа жизни, совершившие преступления на территории Российской Федерации и за рубежом, носители радикальных идей. В отношении первой категории мигрантов государству целесообразно разрабатывать программы по их легализации и повышению культурного уровня посредством изучения русского языка, истории и правовых основ государства, традиций и обычаев местного населения с последующей сдачей экзамена на знание этих основ, расселением вне анклавных территорий. Для другой категории мигрантов необходимо применять меры принудительного выдворения (депортацию или административное выдворение) или уголовного преследования.

Государству целесообразно осуществить переход от ситуативного подхода к проведению политики социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов к подходу стратегического планирования миграции населения. Такой подход предполагает долгосрочный прогноз развития демографической и экономической ситуации в стране, оценку потребности страны в мигрантах, анализ опасностей и угроз со стороны миграционных процессов и оценку возможностей государства и органов местного самоуправления реализовывать меры социально-культурной адаптации и интеграции востребованного количества мигрантов на территориях вселения. На основе проведенного анализа осуществлять стратегическое планирование привлечения в страну необходимых категорий мигрантов с заблаговременным определением мер их социально-культурной адаптации и интеграции. Полагаем, использование такого подхода будет способствовать обеспечению стабильности на территориях вселения мигрантов и национальной безопасности страны.

На государственном уровне предлагается более активно осуществлять разработку и реализацию государственных федеральных и региональных программ и планов по социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов и реализации этих программ. Примерами таких программ, которые разрабатываются и реализуются во многих странах, являются государственные программы гармонизации миграционных отношений, предусматривающие государственное субсидирование межнациональных праздников, встреч представителей различных национальностей, проведение концертов, «круглых столов» и других мероприятий, способс-

твующих развитию межкультурных коммуникаций: взаимному знакомству местного населения и мигрантов с национальной культурой друг друга, культурному обмену между субъектами миграционных процессов.

Важным дополнением к межкультурному взаимодействию служат государственные образовательные и просветительские программы по изучению мигрантами государственного языка, правовых основ и истории страны приема, ознакомление местного населения с культурой мигрантов.

Современные государства при формировании миграционной политики большое внимание уделяют поддержке национально-культурных автономий и общественных организаций, работающих с мигрантами. Эти организации непосредственно на местах организуют межкультурное взаимодействие мигрантов с местным населением. Получили распространение и программы адресной государственной помощи мигрантам, оказавшимся в тяжелых жизненных ситуациях. Полагаем, эту практику целесообразно использовать в российской политике.

Следует уделить также внимание формированию многоуровневой системы межкультурных коммуникаций, как механизм повышения качества процессов адаптации мигрантов.

На государственном уровне в миграционной политике многих стран получило широкое развитие обучение мигрантов в вузах, где они в непринужденной обстановке, на занятиях, в студенческих общежитиях, познают язык, обычаи и нравы друг друга, проникаются взаимным уважением к культуре стран, из которых прибыли, а также к стране приема. Такие студенты становятся более толерантными по отношению друг к другу. В России тоже есть такие примеры. Так, в Российском университете дружбы народов существуют землячества иностранных студентов, дающие им возможность не только контактировать друг с другом, но и проводить презентации, где демонстрируются геральдические символы и сувенирная продукция, исполняются музыкальные произведения и народные танцы для ознакомления других студентов университета с их национальными традициями. Они участвуют в КВН, танцевальных кружках, музыкальных фестивалях, где вместе с российскими студентами исполняют произведения на русском языке. Межкультурная коммуникация помогает мигрантам быстрее адаптироваться к российским условиям. На примере РУДН можно изучать поведение представителей молодежи в условиях чужой страны и те механизмы, которые способствуют их адаптации.

Многие государства: Австралия, Соединенные Штаты, Канада, Германия, Россия и другие, практикуют совместное обучение

детей мигрантов и местного населения в школьных и дошкольных образовательных учреждениях, что закладывает фундамент толерантности для их взрослой жизни. Эти же государства осуществляют грантовую поддержку некоммерческим общественным организациям, оказывающим содействие мигрантам в вопросах организации межкультурного диалога между мигрантами и местным населением. По нашему мнению, было бы целесообразно адаптировать этот зарубежный опыт в российской политике адаптации и интеграции.

В Российской Федерации органы государственной власти на федеральном и региональном уровнях субсидируют строительство дворцов и домов национальностей, в которых представители различных этносов и религий могут встречаться, осуществлять межкультурные коммуникации и проводить различные мероприятия по межкультурному взаимодействию.

На государственном уровне также осуществляется и правовое регулирование процессов межкультурного обмена. Во многих странах законодательно закреплено уголовное преследование лиц, препятствующих сближению и взаимному проникновению культур.

Важную роль в межкультурном взаимодействии играют государственные СМИ. Они являются выразителями культуры страны приема мигрантов. Посредством СМИ мигранты знакомятся с языком, обычаями, традициями, менталитетом социума, составляют представление о народе, его культуре и истории, а также об общественных проблемах. Государственные СМИ обнародуют государственную миграционную и национальную политику. Полагаем, надо развивать эту практику.

Продуктивными, на наш взгляд, могут стать апробированные за рубежом и в России меры культурной адаптации: организация праздников и дней знакомств местного населения с культурой иммигрантов, патронаж мигрантов со стороны общественных организаций и религиозных объединений, организация диалога церквей на тему недопущения использования религий для разжигания религиозной ненависти и вражды.

В дополнение к сказанному предлагается реализация следующих мер: введение в образовательные процессы школ и вузов страны специальных образовательных программ по обучению и воспитанию детей и молодежи толерантному отношению к мигрантам, расширение сегмента учреждений высшего образования, где обучаются и совместно проживают в общежитиях мигранты и лица из числа местной молодежи; организация на государственных и местных телеканалах дискуссионных площадок межкультурного обмена между мигрантами и местным населением; организация

на регулярной основе встреч представителей государственной местной и власти с мигрантами, а также лидеров политических партий и представителей общественных организаций; государственное и общественное субсидирование (посредством государственных и общественных грантов) постановок художественных и документальных фильмов о судьбах иммигрантов, их жизненных проблемах; государственная (грантовая) поддержка изданий художественной литературы на миграционную тему; государственное содействие проведению научных исследований в области преодоления культурологических барьеров между иммигрантами и местным населением. Все это, по нашему мнению, будет способствовать стиранию социально-культурных барьеров между мигрантами и местным населением, а значит, снижению рисков нарушения стабильности в местах массового вселения мигрантов.

На муниципальном уровне осуществляется непосредственное регулирование процессов адаптации мигрантов. Органы местного самоуправления намного ближе стоят к мигрантам, нежели государство, они в большей степени осведомлены об их адаптационных трудностях, поэтому на муниципалитетах лежит основной объем работы по налаживанию межкультурных коммуникаций и груз ответственности за состояние дел в сфере межкультурного взаимодействия.

Во многих странах муниципалитеты разрабатывают и реализуют муниципальные программы адаптации мигрантов, содержание которых во многом направлено на налаживание межкультурного взаимодействия. Именно муниципалитеты проводят работу с национально-культурными автономиями, ориентируют их деятельность на организацию межкультурного взаимодействия. Муниципалитеты сами или под своим патронажем организуют праздники толерантности, концерты представителей мигрантских диаспор перед местным населением, дискуссии по проблемам межкультурного взаимодействия, предоставляют места детям мигрантов в школах и дошкольных образовательных учреждениях. Муниципалитеты непосредственно работают с некоммерческими общественными организациями, оказывающими содействие мигрантам, организуют волонтерское движение по оказанию помощи мигрантам в преодолении культурологических барьеров.

На общественном уровне большую роль в межкультурном взаимодействии играют национально-культурные организации и национально-культурные автономии. Эти организации концентрируют информацию о прибывших мигрантах и их адаптационных проблемах, организуют взаимодействие с органами местного самоуправления и государством, ставят перед ними миграционные проблемы, в том числе проблемы межкультурного взаимо-

действия, принимают активное участие в разработке и реализации государственных и муниципальных программ адаптации и интеграции мигрантов.

Во многих государствах, включая Россию, действуют некоммерческие общественные организации, которые специализируются на содействии мигрантам в преодолении трудностей адаптации и интеграции. Такие организации оказывают помощь мигрантам в преодолении культурологических барьеров: непосредственно организуют и проводят концерты с участием мигрантов, встречи и дискуссии, активно участвуют в организации и проведении праздников толерантности, проводят спортивные мероприятия с участием мигрантов, занимаются патронажем мигрантов, помогают им в изучении языка страны приема, распространяют среди местного населения информацию о культуре пребывающих / проживающих мигрантов, проводят и другие мероприятия, способствующие адаптации мигрантов.

По существу изложенное выше представляет собой многоуровневую систему межкультурных коммуникаций в миграционных процессах, способствующую более эффективной адаптации мигрантов. В России пока не созданы условия для формирования в полном объеме такой многоуровневой системы. Однако потребность в этом есть. Консолидированная работа государственных органов, органов местного самоуправления, а также общественных организаций по приведенной выше схеме позволит наладить устойчивые межкультурные коммуникации в процессах адаптации мигрантов, формировать эффективное межкультурное их взаимодействие с местным населением, тем самым будут созданы благоприятные условия для успешной социально-культурной адаптации мигрантов.

Целесообразно смягчить режим применения механизма «запрет на въезд» для мигрантов, находящихся на начальном пути адаптации и интеграции, неумышленно совершивших проступок (не преступление). В отношении таких мигрантов достаточно ограничиться предупреждением. Реализация предложенного подхода, по нашему мнению, будет способствовать стабилизации межгосударственных отношений, существенно сократит число неадаптированных мигрантов, подвергнутых данной мере, и будет способствовать повышению имиджа России.

Следует подробно остановиться на совершенствовании работы общественных организаций в сфере социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов и развитию общественно-государственного партнерства. Любое современное государство не в силах самостоятельно решить проблемы социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов, оно нуждается в привлечении

к ее решению структур гражданского общества. Только разумные гражданские инициативы снизу смогут выдвинуть инновационные технологии урегулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов, придать импульс развитию партнерских общественно-государственных отношений в сфере миграции. Ярким примером такого партнерства может стать деятельность Автономной благотворительной некоммерческой организации «Новый век» в Республике Татарстан опыт работы которой был обобщен и описан в работе Л. Кононова и В. Леденевой⁶. Силами этой организации при грантовой поддержке Президента России и софинансировании со стороны Республики Татарстан была разработана и апробирована модель содействия адаптации и интеграции трудовых мигрантов под названием: «Комплексный подход к социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов». Структурно данная модель включает четыре взаимосвязанных блока:

- низкопороговый центр (центр помощи мигрантам);
- вводные ориентационные курсы для трудовых мигрантов;
- мобильный социальный патронаж мигрантов;
- мобильное приложение M-Help для мигрантов.

Низкопороговый центр был создан для оказания юридической и медико-социальной помощи трудовым мигрантам. Его функционирование существенно сокращает временные, материальные и моральные затраты трудовых мигрантов на поиск путей выхода из сложных жизненных ситуаций на начальном этапе своей трудовой деятельности.

Вводные ориентационные курсы для трудовых мигрантов предназначены для обучения трудовых мигрантов вопросам соблюдения их прав, на курсах мигранты знакомятся с обязанностями, правовыми нормами и культурой поведения в принимающем обществе с учетом традиций, обычаев, менталитета и моральных устоев населения Республики Татарстан. Эти же курсы используются для профилактики правонарушений, экстремизма и терроризма. В процессе обучения на курсах трудовые мигранты знакомятся и с правилами профилактики социально значимых заболеваний. В итоге вводные курсы обогащают мигрантов первичными знаниями о стране пребывания, территории их вселения, необходимыми для начинания и осуществления трудовой деятельности в Республике Татарстан.

Мобильный социальный патронаж мигрантов предназначен для оказания юридической и медико-социальной помощи трудо-

⁶ Кононов Л.А., Леденева В.Ю. Опыт работы благотворительной некоммерческой организации «Новый век» с трудовыми мигрантами в Республике Татарстан // Миграционное право. 2019. № 1. С. 8–10.

вым мигрантам в местах их массового сосредоточения. Для этого организацией созданы выездные бригады «Новый век», которые на специально оборудованном автомобиле объезжают точки массового сосредоточения трудовых мигрантов: рынки, строительные площадки и др. На месте оказывают мигрантам юридическую и медико-социальную помощь, ведут работу по профилактике правонарушений, экстремизма и терроризма.

Мобильное приложение M-Help является своего рода автоматизированным информационным навигатором, предназначенным для ускоренного поиска трудовыми мигрантами необходимой им информации. Он является информационным помощником мигрантам при решении многочисленных миграционных проблем. Здесь важно отметить, что работа с приложением идет в режиме реального времени и проводится на семи языках: русском, английском, армянском, азербайджанском, кыргызском, узбекском и таджикском.

Существенным дополнением к модели является выпуск и распространение организацией «Новый век» множества информационных материалов для трудовых мигрантов. В 2018 г. услугами организации «Новый век» воспользовалось более тридцати тысяч трудовых мигрантов, многие из которых получили существенную помощь на этапах адаптации и интеграции к условиям труда в субъекте Федерации.

Активная работа данной общественной организации с трудовыми мигрантами дала толчок к взаимодействию ее с государственными структурами, в ходе которого тоже были достигнуты существенные результаты. Государственные органы республики оперативно в обобщенном виде получали достоверную информацию: о трудовых мигрантах на территориях вселения; об условиях их пребывания в местах массового сосредоточения; о проблемах, связанных с адаптацией и интеграцией, о настроениях, доминирующих в среде трудовых мигрантов. Все это позволяло государственным органам своевременно реагировать на динамичную миграционную ситуацию в республике и корректировать региональную политику адаптации и интеграции трудовых мигрантов.

В итоге работа организации «Новый век» на территории Республики Татарстан оказала существенное влияние на снижение уровня преступности в миграционной среде, а также на снижение уровня радикализации общественных настроений среди мигрантов и местного населения, что указывает на ее вклад в повышение качества процессов адаптации и интеграции мигрантов.

На наш взгляд, продуктивный характер деятельности некоммерческой организации «Новый век» в тесном взаимодействии с государственными органами Республики Татарстан позволяет

говорить о высоком конструктивном потенциале разработанной модели и целесообразности расширения круга ее возможностей за счет включения в модель не только трудовых мигрантов, но и вынужденных мигрантов, а также соотечественников, переселяющихся по государственной программе, и инициативных переселенцев, приехавших в Россию с целью получить российское гражданство. Полагаем, целесообразно разработать на базе приобретенного опыта организации «Новый век» методического сборника, в котором был бы изложен подробный систематизированный материал о разработанной модели и опыте работы некоммерческой организации «Новый век». В нем желательно более полно отразить вопросы непосредственной работы организации «Новый век» с мигрантами на территориях вселения с указанием проблем общения с ними, проблем взаимодействия организации с региональными государственными органами, органами местного самоуправления, общественными организациями и местным населением. Материалы такого методического сборника могли бы оказать существенную методическую помощь государственным органам, органам местного самоуправления по работе с общественными организациями по вопросам повышения качества процессов адаптации и интеграции мигрантов, а также практическую помощь общественным организациям, работающим непосредственно с мигрантами на других территориях России.

Предлагается изучить и популяризировать опыт работы данной некоммерческой организации с трудовыми мигрантами в средствах массовой информации, на научно-практических мероприятиях, проводимых научными и образовательными организациями по тематике адаптации и интеграции мигрантов.

В перспективе целесообразно было бы существенно расширить формат действующей модели новым, а именно интеграционным направлением работы общественной организации с мигрантами. Здесь речь может идти о разработке организацией «Новый век» совместно с российскими учеными инициативных государственно-общественных интеграционных программ для каждого этапа встраивания иммигранта в российское общество:

- интеграционные программы на этапе временного проживания иностранных граждан и лиц без гражданства;
- интеграционные программы на этапе постоянного проживания (вид на жительство) иностранных граждан и лиц без гражданства;
- интеграционные программы на этапе получения российского гражданства;
- интеграционные программы после получения мигрантом российского гражданства.

На наш взгляд, реализация сформулированных выше предложений может содействовать повышению качества процессов адаптации и интеграции мигрантов.

3. Обоснование целесообразности формирования Российской Федерацией государственной политики адаптации и интеграции мигрантов, нацеленной на уменьшение возможного деструктивного влияния данных процессов на национальную безопасность страны

Можно утверждать, что Российская Федерация проводит политику адаптации и интеграции мигрантов. Этому свидетельствует ряд политико-правовых актов, изданных в разные годы. На федеральном уровне вопросам адаптации посвящены законы: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁷; Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»⁸; Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁹ и др.

Концептуально проблемы адаптации и интеграции мигрантов затронуты в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 31.10.2018 № 622 (Концепция). Так, в п. 23 документа обозначены основные направления государственной миграционной политики в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан:

- «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;

⁷ Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [Электронный ресурс]. URL: [https:// legalacts.ru/doc/ FZ-o-nekommercheskih-organizacijah/](https://legalacts.ru/doc/FZ-o-nekommercheskih-organizacijah/) (дата обращения: 21.11.2019).

⁸ Федеральный закон от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10722/ (дата обращения: 21.11.2019).

⁹ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 21.11.2019).

- 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 иностранных граждан независимо от их миграционного статуса уровня доходов и иных обстоятельств равных возможностей для получения государственных услуг в сфере миграции, в том числе информационных»¹⁰.

На первый взгляд наличие перечисленных выше политико-правовых актов указывает на то, что процессы социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов охвачены политико-правовым регулированием. Однако это только на первый взгляд. Более глубокое ознакомление с содержанием данных актов дает основание утверждать, что в перечисленных законах и Концепции достаточно поверхностно и фрагментарно затронуты вопросы политико-правового регулирования процессов социально-культурной адаптации мигрантов. В этих актах не просматривается системный подход решения данной проблемы, имеют место многочисленные законодательные пробелы по вопросам регулирования социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов, в первую очередь, теоретические, правовые и социально-культурные. Отмеченная выше политико-правовая неурегулированность процессов социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов подтверждается наличием большого количества нерешенных проблем в сфере адаптации и интеграции мигрантов, о которых много говорилось выше и которые необходимо решать, чтобы активизировать социально-экономическое развитие страны в условиях острого демографического кризиса и в то же время обеспечить национальную безопасность Российской Федерации при активизации миграционных процессов. И эта задача может быть решена путем формирования и реализации научно обоснованной государственной политики по социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов, в число которых предлагается включить:

- минимизацию возможного деструктивного влияния процессов адаптации и интеграции на безопасность личности, общества и государства;

¹⁰ Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61111/ (дата обращения: 25.11.2019).

- институализацию государственной политики социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;
- финансово-правовое и информационное, социально-культурного обеспечения государственной политики социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;
- широкое привлечение структур гражданского общества к формированию и реализации государственной политики адаптации и интеграции мигрантов;
- консолидацию усилий государственных органов на федеральном и региональном уровнях, органов местного самоуправления, структур гражданского общества, религиозных объединений при решении проблем социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;
- социализацию – создание благоприятных условий для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в принимающее сообщество;
- адресность – дифференцированный подход в политике к различным категориям мигрантов (беженцы, трудовые мигранты, безвозвратные мигранты, желающие стать гражданами страны, внутренние мигранты и др.), учет групповых и индивидуальных характеристик мигрантов (принадлежность к стране исхода, принадлежность к религии, гендерная принадлежность, возраст, социальный статус и др.), а также учет характерных черт коренного населения;
- разнонаправленность политики – учет специфики миграционных потребностей регионов страны (одни регионы нуждаются в трудовых мигрантах, другие в безвозвратных мигрантах, третьим вообще не нужны иммигранты и др.);
- системность принимаемых мер социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов: политических, социально-экономических, правовых, информационных, культурного характера, организационных, распорядительных и т. д., с учетом исторической и социально-экономической особенности субъектов Российской Федерации;
- разграничение мер адаптационного и интеграционного характера – выделение в государственной политике мер адаптационного характера и мер интеграционного характера.

Кроме того, как говорилось выше, современная политико-правовая база Российской Федерации в сфере миграции населения не обеспечивает государственные органы, органы местного самоуправления, общественные организации, работающими с мигрантами, и религиозные объединения необходимыми научными знаниями и представлениями о процессах адаптации и интеграции мигрантов, что порождает ситуацию, когда каждый орган, работая с

мигрантами, пользуется собственными представлениями, что и как надо делать. В результате этого возникает картина управленческого хаоса, когда на одних территориях России управленческие структуры акцентируют свою деятельность на организации праздников культуры и толерантности, на других территориях – на просвещении мигрантов, а на третьих – управленческие структуры вообще не знают, что им нужно делать, но при этом кое-какие шаги все же предпринимают. Такая неорганизованная деятельность государственных органов, органов местного самоуправления и структур гражданского общества в сфере адаптации и интеграции мигрантов не может принести положительных результатов. Для изменения состояния дел в лучшую сторону нужна сформированная государственная политика социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов, которая нормативно закрепила бы базовые понятия, связанные с данным видом политики, провозгласила бы цели, задачи политики социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов, принципы, на которых она базируется, приоритетные направления деятельности. Только в этом случае охваченная общим замыслом, целью и задачами деятельность разншерстных структур приобретет консолидированный характер и будет проводиться в общем русле государственной политики.

В связи с этим предлагается придать государственной политике Российской Федерации по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов статус приоритетного направления государственной политики. Под ней предлагается понимать консолидированную деятельность уполномоченных государственных органов с привлечением структур гражданского общества по регулированию процессов социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов на территориях их вселения в интересах социально-экономического развития страны и обеспечения ее национальной безопасности.

Данное политическое направление целесообразно концептуализировать: изложить и отразить в виде специальных разделов в Концепции миграционной политики Российской Федерации и Стратегии национальной политики Российской Федерации. В этих разделах целесообразно сформулировать базовые понятия: «социально-культурная адаптация мигрантов», «социально-культурная интеграция мигрантов», «государственная политика социально-культурной адаптации мигрантов», «государственная политика социально-культурной интеграции мигрантов», «политика Российской Федерации по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов». Кроме того, необходимо сформулировать принципы политики Российской Федерации, ее цели и задачи, а также выделить приоритетные направления.

Сформулированные в настоящем докладе базовые понятия и принципы могут быть использованы разработчиками перспективной Концепции миграционной политики и перспективной Стратегии национальной политики в качестве методологической основы для работы в этом направлении.

На наш взгляд, в совершенствовании нуждается российское законодательство. Настала пора разработать научно обоснованный законопроект о социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов. В нем должны найти отражение базовые понятия, о социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, государственной политике социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, формирующие представления об этих процессах и явлениях; принципы формирования и реализации данной политики; правовые нормы, наделяющие государственные органы на федеральном и региональном уровнях и органы местного самоуправления полномочиями и функциями в вопросах регулирования процессов социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов в России, а также разграничения этих полномочий и функций; вопросы всестороннего обеспечения государственной политики социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.

Важным направлением в реализации государственной политики социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов может стать разработка, опубликование и распространение методических рекомендаций о социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов. Структурно методические рекомендации должны включать: методические рекомендации государственным органам на федеральном уровне, государственным органам на региональном уровне, органам местного самоуправления, общественным организациям, работающим с мигрантами.

Принятие закона о социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов вкупе с разработанными и утвержденными в перспективе Концепцией миграционной политики Российской Федерации, Стратегией национальной политики Российской Федерации, а также методическими рекомендациями будут способствовать систематизации работы всех субъектов управленческого процесса в сфере социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов, и в итоге – социально-экономическому развитию страны в условиях демографического кризиса и обеспечению национальной безопасности страны.

Заключение

Обострение проблемы минимизации угроз национальной безопасности Российской Федерации со стороны неурегулированных процессов социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов во многом вызвано демографическим кризисом в стране, породившим потребность привлечения в Россию больших масс трудоспособных мигрантов, а также притоком в страну вынужденных мигрантов по причине военных конфликтов в сопредельных государствах. Как показали исследования, активизация миграционных процессов существенно обострила проблемы социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов: не удовлетворенные своим бедственным положением, многие неадаптированные и не интегрированные в общество мигранты становятся на путь нарушения миграционного законодательства Российской Федерации, преступлений против местного населения и даже мигрантов, а также на путь экстремистской деятельности. Как правило, преступления мигрантов вызывают широкий общественный резонанс, чреватый массовыми беспорядками. Реакция коренного населения на деструктивные действия неадаптированных мигрантов часто выражается в активизации экстремистской деятельности лиц, групп и организаций из числа коренного населения, выстраивании коренным населением социально-культурных барьеров, затрудняющих адаптацию и интеграцию мигрантов. В ответ на это мигранты группируются в этнические анклавы – рассадники экстремизма, терроризма, организованной преступности. Возникают условия для радикализации миграционных отношений в местах массового вселения мигрантов, опасные тяжелыми политическими последствиями, представляющими угрозу национальной безопасности страны. В условиях дальнейшей активизации миграционных процессов риски возникновения подобных сценариев будут только возрастать.

Описанный выше сценарий возможного развития событий во многом обусловлен неурегулированностью процессов адаптации и интеграции мигрантов. Основной причиной неурегулирования является низкая эффективность проводимой государством политики социально-культурной адаптации и интеграции, что вызвано наличием нерешенных теоретических проблем в понятийном аппарате по вопросам социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов, законодательными пробелами политико-правовой базы по регулированию процессов социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов, слабым взаимодействием государственных органов с органами местного самоуправления

и общественными организациями, работающими с мигрантами, религиозными объединениями и научной средой; недостаточной компетентностью должностных лиц и представителей общественных организаций по работе с мигрантами. Полагаем представленные в докладе теоретические положения, выводы, предложения и рекомендации могут стать методологическим ресурсом для совершенствования государственной политики по минимизации угроз со стороны неурегулированных процессов социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов.

Список источников и литературы

Нормативные и политико-правовые акты и документы

- Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» [Электронный ресурс]. URL: <https://legalacts.ru/doc/FZ-o-nekommercheskih-organizacijah/> (дата обращения: 21.11.2019).
- Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10722/ (дата обращения: 21.11.2019).
- Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 21.11.2019).
- Указ Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» / URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/ (дата обращения: 21.11.2019).
- Государственная программа по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61111/ (дата обращения: 25.11.2019).
- Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37867/ (дата обращения: 20.11.2019 г.);
- Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/ (дата обращения: 20.11.2019).

- Федеральный закон от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11376/ (дата обращения: 20.11.2019).
- Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61569/ (дата обращения: 20.11.2019).
- Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 116-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162598/ (дата обращения: 20.11.2019).
- Трудовой кодекс Российской Федерации (глава 50.1: Особенности регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства (введена Федеральным законом от 1 декабря 2014 г. № 409-ФЗ) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70809048/> (дата обращения: 20.11.2019).
- Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утвержденная Указом Президента РФ от 31 октября 2018 г. № 622 // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310139/ (дата обращения: 20.11.2019).
- Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/ (дата обращения: 20.11.2019).
- Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.» (ред. от 06.12.2018) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139350/ (дата обращения: 20.11.2019).
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия» [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70170940/> (дата обращения: 20.11.2019).
- Постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2007 г. № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_65707/ (дата обращения: 20.11.2019).
- Постановление Правительства Российской Федерации от 28 октября 2017 г. № 1312 «О государственной информационной системе мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/document/>

cons_doc_LAW_281826/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/ (дата обращения: 20.11.2019).

Межведомственный план по противодействию экстремизму на 2013–2018 годы [Электронный ресурс]. URL: https://www.nstu.ru/static_files/40742/file/Komplex_plan.pdf (дата обращения: 20.11.2019).

Литература

Жуков Е.А., Селиванов И.Ю. Анализ факторов, влияющих на уровень безработицы в субъектах Российской Федерации // Молодой ученый. 2016. №10. С. 697–700 [Электронный ресурс]. URL: <https://moluch.ru/archive/114/29824/> (дата обращения: 17.11.2019).

Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами: Монография. Самара: Бахрах-М, 2015.

Волох В.А., Герасимова И.В. Адаптация и интеграция – важнейшие элементы государственной миграционной политики Российской Федерации // Вестник Университета. 2015. № 6. С. 20–23.

Кононов Л.А., Леденева В.Ю. Опыт работы благотворительной некоммерческой организации «Новый век» с трудовыми мигрантами в Республике Татарстан // Миграционное право. 2019. № 1. С. 8–10.

Варшавер Е.А., Рочева А.Л. Интеграция мигрантов: что это и какую роль в ее осуществлении может играть государство [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/.../integratsiya-migrantov-chto-eto-i-kakuyu-rol-v-ee-osuschest...> (дата обращения: 21.08.2019).

Малахов В.С. Интеграция мигрантов: концепции и практики. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2015. С. 32–33.

Pailey R.N. (2016). Long-Term Socio-Economic Implications of 'Crisis-Induced' Return Migration on Countries of Origin // Migrants in Countries in Crisis Initiative. University of Oxford, 2016. [Долговременные последствия вызванной кризисом возвратной миграции. Исследование Инициативы «Мигранты в странах, испытывающих кризис» (МИСИК)].

Комплексный анализ состояния преступности в Российской Федерации и расчетные варианты ее развития: Аналитический обзор / Ю.М. Антонян, Д.А. Бражников, М.В. Гончарова и др. М.: ФГКУ «ВНИИ МВД России», 2018. С. 26. [Электронный ресурс]. URL: https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site163/document_text/Kompleksnyy_analiz__original-maket_24_04.pdf (дата обращения: 02.12.2019).

Россия в цифрах: Краткий стат. сб. / Федеральная служба гос. статистики (Росстат). М., 2018.

Н.Г. Деханова
*кандидат социологических наук,
доцент*

В.Ю. Леденева
*доктор социологических наук,
доцент*

Социокультурная адаптация и интеграция мигрантов: основные проблемы и роль государственных органов власти

Введение

Актуальность проблемы социальной и культурной 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. По прогнозу Федеральной службы государственной статистики, к 2025 г. население в трудоспособном возрасте сократится на 16,2 млн человек, что составит почти четверть занятых в настоящее время в экономике страны¹.

По данным Счетной палаты, естественная убыль населения в январе – августе 2019 г. составила 219,2 тыс. человек и приблизилась к значению показателя в целом за 2018 г. (224,6 тыс. человек), что на 50,1 тыс. человек, или в 1,3 раза, больше соответствующего периода 2018 г. Естественный прирост был зафиксирован только в 17 субъектах Российской Федерации, тогда как в соответствующем периоде 2018 г. – в 20 субъектах. Превышение числа умерших над числом родившихся в 32 субъектах Российской Федерации составило 1,5–2,1 раза².

© Деханова Н.Г., Леденева В.Ю., 2019

¹ Рабочая сила, занятость и безработица в России (по результатам выборочных обследований рабочей силы). 2018: Стат. сб. / Росстат. М., 2018. 142 с.

² Аналитический отчет о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов за I полугодие 2019 г.

Ускоряющаяся четвертый год подряд естественная убыль населения создает существенные риски для реализации национальной цели по обеспечению устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации.

Об этой же тревожной тенденции сообщает и газета «Коммерсант»: «В 2018 г. население сократилось впервые за десять лет на 96,4 тыс. человек. По данным на 1 января 2019 г., в России жили 146,9 млн человек. По прогнозам Минэкономки, естественный прирост населения в России стоит ждать не раньше 2024 г. Отмечается, что увеличение числа мигрантов поспособствует численности в 2020–2023 годах»³.

В результате таких прогнозов представляется, что одним из возможных источников восполнения утраченных ресурсов может быть привлечение трудовых мигрантов, которые прибывают на территорию Российской Федерации с целью поиска работы и остаются на постоянное место жительства.

Привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития.

Ситуация осложняется тем, что большинство прибывающих с целью осуществления трудовой деятельности иностранцев имеют низкий уровень образования. Чаще – это молодые люди, характеризующиеся низким уровнем культуры, отсутствием опыта жизни в инокультурной среде, многие не владеют русским языком даже на элементарном разговорном уровне (эксперты отмечают, как падает его знание среди азербайджанцев), а их низкий уровень культуры провоцирует негативное отношение со стороны принимающего общества, приводит к росту социальной межнациональной напряженности.

Эти обстоятельства формируют почву негативного восприятия мигрантов принимающим сообществом, что приводит к росту социальной и межнациональной напряженности (выделяются противоречия как между коренным населением и мигрантами, так и различными группами мигрантов).

Одновременно с этим иностранцы переносят в российский социум идеологию глобальных этнополитических конфликтов. Россия является вторым государством в мире по интенсивности миграционных потоков.

³ Естественная убыль населения в 2019 году станет рекордной за 11 лет // Коммерсант. 2019. 13 дек. [Электронный ресурс]. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4190878?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews

По данным МВД России, на миграционный учет за 9 месяцев 2019 г. поставлено более 14,9 млн человек (в 2018 г. за 9 месяцев – 13,6 млн чел.). При этом в 2018 г. общий прирост составил более 2 млн по сравнению с 2017 г. (17 млн 764 тыс. и 15 млн 719 тыс., из них с целью туризма 0,5 млн человек)⁴.

Интенсивная миграция налагает на государство дополнительные обязательства, связанные как с защитой прав прибывших иностранцев и лиц без гражданства, так и с охраной правопорядка.

Проблему социальной адаптации мигрантов поднимал в своем выступлении Президент Российской Федерации В.В. Путин на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям: «...для всех регионов актуальны и темы миграции, в целом миграционной политики. Нужны продуманные эффективные меры по социальной адаптации мигрантов. Мы радушно принимаем тех, кто хочет жить, учиться, работать у нас. И в то же время необходимо жестко отсекаать любые риски, связанные с невежеством, распространением экстремизма, разного рода радикальных течений...»⁵.

1. Проблемы регулирования миграционных процессов

Среди основных проблем в сфере миграции можно выделить следующие.

1. Мигранты оказываются в другой этнокультурной и языковой среде. Оторванность от привычного социального окружения – знакомых, друзей родных, отсутствие в стране въезда устойчивых социальных связей, часто значительно сниженный социальный статус (на российском рынке труда иммигранты занимают в основном низкоквалифицированные рабочие места) приводят к психологическим трудностям, отчуждению мигрантов в принимающем сообществе, формированию фобий, препятствуют решению актуальных проблем и удовлетворению жизненных потребностей, ограничивают возможности адаптации.

2. Мигранты рассматривают принимающую среду преимущественно как экономический и технологический ресурс, подде-

⁴ Данные ГУВМ МВД России [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya>

⁵ Из выступления Президента РФ Путина В.В. на заседании Совета при Президенте по межнациональным отношениям 29 ноября 2019 г. в г. Нальчике [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62160>

жащий освоению при признании приоритетности собственных социально-культурных стандартов, ориентированы на частичную адаптацию на уровне, достаточном для выполнения трудовой функции при сохранении собственных социально-культурных ценностей. Препятствиями социальной адаптации являются ослабленная мотивация к адаптации и развитая сеть этнических диаспор с высоким уровнем социальной автономии.

3. Существуют конфликты между студентами учебных заведений, массовые потасовки в общежитиях. Иностранные граждане, прибывающие в Россию и находящиеся в нашей стране с целью получения образования (учебная миграция, образовательная), составляют особую категорию. Особость ее определяется тем, что в этом виде миграции значительно проявляется этнический фактор. Будучи представителями обществ, существенно отдаленных от принимающего российского (по ментальным основаниям культуры, институциональному порядку, личностно отличными по антропологическим характеристикам и внешнему виду, по манере поведения, языку и особенностям речи), иностранные студенты вызывают различные чувства и реакции местного населения. Существует высокая степень актуальности в изучении комплекса проблем в области межэтнического взаимодействия и отношений иностранных студентов и населения принимающего российского общества. Большая часть иностранных студентов проживает в общежитиях. В советское время использовался метод расселения, когда в обязательном порядке иностранцы жили в комнате с советскими студентами. Этот метод имел преимущества в плане более быстрой адаптации иностранцев в принимающей среде, способствовал, в частности, более качественному и быстрому освоению русского языка. Подобное расселение положительно влияло и на успеваемость иностранных учащихся. Проживание в общежитии является для многих иностранцев трудным, поскольку ограничено личное пространство, учащиеся большую часть времени находятся в окружении людей другой национальности, иных религиозных представлений.

4. Мигранты не имеют частых контактов с местным населением и принимающей средой, связаны между собой, выбирают стратегии совместного расселения, сохраняют и поддерживают традиционные для них модели культурного поведения.

5. В результате изменения окружающего социума мигранты становятся более восприимчивы к радикальной идеологии, поддаются под влияние разного рода деструктивных организаций, являются благодатной средой для коррупционных схем.

6. Дети семей мигрантов испытывают проблемы разнообразного характера: бытовые, материальные, психолого-педагогичес-

кие, что приводит к различным формам дезадаптации. Многие дети семей мигрантов демонстрируют удовлетворительное отношение к учебе, слабую инициативность, отклонения личностного развития (нарушения поведения, изменения мотивационно-потребностной сферы, негативное отношение к социокультурным нормам других народов).

7. Заметное изменение этнического состава населения в ряде регионов России в результате значительной иммиграции вызывает рост антимигрантских настроений в обществе, прежде всего в местах наибольшего притока мигрантов (Московский регион, Санкт-Петербург и др.). Формирующаяся ситуация отторжения, неприятия, изоляции приводит к росту социальной напряженности и преступности в принимающем обществе, нивелирует социально-экономические и демографические эффекты миграции, способствует формированию конфликтогенной среды в местах массового проживания неадаптированных мигрантов.

8. Государству значительно сложнее обеспечить соблюдение прав неадаптированных мигрантов и их безопасность, чем это можно сделать по отношению к адаптированным мигрантам.

9. Неурегулированность правового статуса многих трудовых мигрантов. Успешная социально-культурная адаптация возможна для мигрантов правовой статус которых урегулирован (легален). Это особенно важно учитывать в условиях, когда в отдельных регионах Российской Федерации неурегулированные трудовые мигранты составляют 30–50% (по оценкам некоторых экспертов, и более) от общего числа трудовых мигрантов. Поэтому актуальной задачей является уменьшение теневой (неурегулированной) части трудовых мигрантов и проведение работы по ограничению влияния теневого рынка труда на трудовых мигрантов с урегулированным статусом и созданию условий для легального пребывания и работы вновь приезжающих в Россию трудовых мигрантов.

10. Условия проживания большинства неадаптированных мигрантов не соответствуют санитарным нормам страны приема. Антисанитария – питательная среда для распространения опасных инфекционных заболеваний.

11. Мигранты-мусульмане организуют собственную альтернативную религиозную инфраструктуру, отгораживаясь от местных мусульман, которая ведет к анклавизации мигрантов, минимизации их контактов с местным населением, способствует распространению экстремистских настроений.

12. Часто упор в работе диаспор и НКА с мигрантами делается на оказание коммерческих услуг, не уделяя необходимого внимания работе по адаптации.

13. Проблемы институализации государственной политики. На федеральном уровне вопросами адаптации и интеграции мигрантов занимаются сразу несколько ведомств (ФАДН России, Минпросвещения России, Минтруд России и другие), при этом ни одно из ведомств не является координатором в решении данных задач. Несмотря на то что ФАДН России переданы полномочия в реализации государственной политики в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан, ФАДН России не имеет ресурсов для полноценной деятельности территориальных подразделений, уполномоченных реализовывать деятельность по адаптации и интеграции мигрантов.

14. Проблемы правового характера. В России обозначился определенный правовой пробел. На федеральном уровне отдельные вопросы, связанные с социальной и культурной адаптацией иностранных граждан, регулируются федеральными законами «О некоммерческих организациях», «О национально-культурной автономии», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

С учетом этих факторов важнейшим условием реализации миграционной политики является выработка комплексного подхода к решению данных проблем.

2. Теоретические подходы к социальной адаптации и интеграции мигрантов

Миграционная политика любого государства, кроме процедур контроля и учета иностранных граждан, должна включать в качестве важного элемента решение проблем адаптации и дальнейшей интеграции прибывших на его территорию иностранных граждан. Этого требуют, прежде всего, интересы постоянно проживающего на территории населения и интересы мигрантов, которые планируют остаться в стране на долгосрочную перспективу или стать гражданами страны.

Насколько успешно смогут мигранты освоить местные порядки, обычаи и традиции и насколько гладко и бесконфликтно пройдет этот процесс для обеих сторон, во многом зависит от условий, которые сможет предложить принимающая сторона, и ресурсов, необходимых для скорейшей адаптации мигрантов. Объем предлагаемых мигрантам услуг должен соответствовать их запросам, только в этом случае мигранты, понимая, где и когда они смогут воспользоваться необходимыми для них возможностями и решить свои проблемы и какие конкретно организации уполномочены

решать проблемы мигрантов, смогут успешно реализовать практики адаптации в принимающее сообщество.

В самом общем виде главными блоками поддержки принимающей стороны для преодоления барьеров разобщенности являются: информационный, профессиональный, социокультурный, включая языковой⁶.

Стратегия успешной адаптации мигранта может быть обозначена, таким образом, как стратегия доступа, или стратегия «четырех Д»: доступ к информации, доступ к правовому статусу, доступ к инфраструктуре, доступ к ресурсам и услугам⁷.

Траектория интеграции мигранта в российское общество определяется в зависимости от того, в какую часть социума у него получается встроиться и в каком качестве, а также от того, на чью поддержку он может рассчитывать в этом процессе. Однако не менее важным фактором является статус мигранта, от этого зависит его мотивация и желание как можно быстрее включиться в принимающее сообщество.

Понимание данного обстоятельства позволяет разрабатывать дифференцированные для каждой категории мигрантов подходы и конкретные мероприятия в рамках государственных проектов и программ, которые будут удовлетворять условиям проведения эффективной миграционной политики.

В основе дифференцированного подхода к созданию условий для успешной адаптации и интеграции мигрантов должна быть определенность в их классификации.

Мигранты приезжают с разными целями, на разные сроки пребывания, исходя из этого можно предложить следующую классификацию мигрантов:

- долгосрочные иммигранты на постоянное место жительства, «носители русского языка»;
- соотечественники (участники действующей федеральной программы);
- трудовые мигранты с перспективой переселения на постоянное место жительства;
- временные трудовые мигранты;
- вынужденные мигранты с перспективой постоянного проживания;
- временные вынужденные мигранты, политические беженцы;
- учебные мигранты.

⁶ *Мукомель В.И.* Многоликая миграция / Под общ. ред. О.Д. Воробьевой, А.В. Топилина. М.: Экон-информ, 2014. С. 245.

⁷ Адаптация и интеграция мигрантов: Сб. эффективных практик / БФ «ПСП-фонд». СПб., 2018. С. 5.

У каждой из перечисленных категорий мигрантов существенно отличаются обстоятельства въезда на территорию страны, планы на дальнейшее пребывание, род занятий, возможность и необходимость контактов с постоянным населением и многое другое, что связано как с возможностями принимающей стороны, так и с заинтересованностью в появлении новых законопослушных граждан. В связи с этим невозможен единый подход ко всем мигрантам в целом и предоставление им общих для всех мер поддержки и помощи на этапах адаптации и дальнейшей интеграции в принимающее сообщество.

Например, для иностранного студента субъективно более существенное значение имеют проблемы биологической и географической адаптации, т. е. возможность приспособиться к климатическим условиям новой среды для сохранения своего здоровья (отсутствие новых болезней или обострения хронических заболеваний), в данном случае важно привыкнуть к системе питания, воде, климату и другим условиям, влияющим на биологические потребности иностранного студента. При этом вопросы получения документов, языковая и психологическая адаптация успешно решаются образовательными учреждениями, ответственными за легализацию международных студентов.

Миграционная политика призвана реализовать жизненно важные интересы общества посредством использования институтов публичной власти в сфере миграционных процессов и связанных с ними межгрупповых процессов.

Л.А. Кононов рассматривает миграционную политику как «деятельность международных организаций, государственных органов, политических партий, органов муниципальной власти, общественных движений и организаций, их лидеров по регулированию миграционных процессов и отношений, а также по миграционному обеспечению государственных, муниципальных и предпринимательских проектов и программ посредством использования политической власти или осуществления влияния на власть в интересах реализации наиболее значимых общественных потребностей»⁸. В.А. Волох расширяет данное определение миграционной политики, определяя ее как комплекс организационных, институциональных, нормативных, правовых, финансовых, идеологических и иных мер, осуществляемых международными органами и организациями,

⁸ Кононов Л.А. Миграционная политика России: Проблемы и пути их решения. М.: РАГС при Президенте Российской Федерации, 2010. С. 8 [Электронный ресурс]. URL: <http://thsp.ru/issues/issue0410/041006.htm> (дата обращения: 17.09.2019).

государственными и муниципальными органами власти, политическими партиями, общественными организациями и движениями, средствами массовой информации и их представителями по формированию и реализации основных направлений управления миграционными процессами посредством использования власти, в том числе политической, либо осуществления влияния на власть в интересах реализации значимых государственных и общественных потребностей, обеспечения и защиты прав человека и гражданина»⁹.

На наш взгляд, миграционная политика – это сфера государственного управления, направленная на регулирование процессов перемещения граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства через границы тех или иных территориальных образований в целях постоянного или временного изменения места жительства. Миграционная политика – это система принципов, целей и действий, с помощью которых государство и иные политические институты регулируют потоки переселенцев и других мигрантов. Миграционная политика не только регулирует миграционные перемещения, но и формирует систему миграционных отношений между различными субъектами.

В научном сообществе до сих пор не сложилось единого понимания процессов социальной адаптации и интеграции мигрантов, однако большинство ученых разграничивают эти понятия.

В.И. Мукомель утверждает, что адаптация – это приспособление мигрантов к принимающему обществу (часто лишь поверхностное), знание и поведение с учетом традиций и норм, принятых местным населением и не предполагающих встречное постижение принимающим населением культур мигрантов. Адаптация – необходимое, но недостаточное условие интеграции¹⁰.

Т.Н. Юдина в своих работах проводит различие между культурным и структурным измерением социальной адаптации и интеграции, между которыми имеется тесная взаимосвязь. Культурное измерение включает в себя поведенческие паттерны, язык, нормы морали, религию; структурное же измерение относится

⁹ *Волох В.А.* Новая Россия: политика и управление миграционными процессами: Монография. Самара: Бахран-М, 2015. С. 31 [Электронный ресурс]. URL: <http://pravorf.org/doc/volokh.pdf> (дата обращения: 17.09.2019).

¹⁰ *Мукомель В.И.* Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски: Рабочая тетрадь [Электронный ресурс]. URL: https://russiancouncil.ru/upload/wp_migration_413.pdf (дата обращения: 14.09.2019).

к положению иммигранта в социально-экономической и политической сферах жизни общества и охватывает его права, власть, доступ к благам (материальным и нематериальным)¹¹.

В.С. Малахов, директор Центра теоретической и прикладной политологии РАНХиГС, указывает, что под интеграцией мигрантов понимается по меньшей мере три разных процесса: ассимиляция, культурная адаптация и структурная адаптация¹².

Отсутствие в академической науке универсального определения интеграции мигрантов приводит к тому, что одним и тем же термином обозначают разные феномены, а сами термины используются в различных контекстах, зачастую противоречащих друг другу.

Однако совершенно точно можно сказать, что в отличие от процесса адаптации, где основным субъектом является сам мигрант, главным действующим субъектом интеграции выступает государство. Именно государство устанавливает правовые нормы интеграции, определяет, как и каким образом предстоит интегрировать мигрантов в структуру социокультурных связей принимающего общества, устанавливает процедуры интеграции. Интеграция мигрантов – это целенаправленный процесс, это государственная политика.

3. Нормативно-правовое регулирование адаптации и интеграции мигрантов

Проблема теоретического обоснования терминов отразилась и на миграционном законодательстве в сфере адаптации и интеграции мигрантов. К сожалению, попытки закрепить определенные формулировки данных понятий в разработанных проектах законов (2014 г. и 2018 г.) не увенчались успехом. И это явилось одной из причин, по которой была приостановлена работа над законопроектом «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесе-

¹¹ Юдина Т.Н. Миграционные процессы: теория, методология и практика социологического исследования [Электронный ресурс]. URL: <http://cheloveknauka.com/migratsionnye-protsessy-teoriya-metodologiya-i-praktika-sotsiologicheskogo-issledovaniya> (дата обращения: 14.09.2019).

¹² Малахов В.С. Интеграция мигрантов – концепции и практики. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2015. С. 32–33 [Электронный ресурс]. URL: http://www.liberal.ru/upload/files/Malahov_pp1-40.pdf (дата обращения: 15.09.2019).

нии изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который разрабатывало Федеральное агентство по делам национальностей в 2018 г. Понятия, предложенные разработчиками законопроекта, не были приняты другими участниками законодательного процесса. Хотя, на наш взгляд, формулировки вполне адекватно, четко и прозрачно отражают суть данных процессов.

Социальная и культурная интеграция иностранных граждан – процесс освоения адаптированными в Российской Федерации иностранными гражданами русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации в целях встраивания иностранного гражданина в принимающее общество, в том числе формирования устойчивых правовых, экономических, социальных и культурных связей.

Таким образом, можно выделить следующие критерии социально-культурной адаптации и интеграции, установленные инициатором законопроекта:

- владение русским языком;
- знание истории и культуры России;
- знание основ законодательства Российской Федерации;
- знание традиций народов России и правил поведения в российском обществе (только для интеграции).

Все указанные критерии применяются и к адаптации, и к интеграции (кроме знания традиций народов РФ и правил поведения в обществе – данный критерий используется только в определении интеграции), разница заключается лишь в глубине освоения мигрантами знаний. При этом уровень знаний, установленный в целях адаптации, необходимо освоить временно проживающим иностранным гражданам, а установленный в целях интеграции – постоянно проживающим.

Совокупность критериев и показателей социальной адаптации и интеграции мигрантов представлена в табл. 3¹³:

¹³ Леденева В.Ю. Модели социальной адаптации и интеграции мигрантов: Монография. М., 2014. С. 62 [Электронный ресурс]. URL: <https://docplayer.ru/35961832-V-yu-ledenyova-modeli-socialnoy-adaptacii-i-integracii-trudovyh-migrantov-monografiya.html> (дата обращения: 21.09.2019).

Таблица 3

Совокупность критериев
и показателей социальной адаптации
и интеграции мигрантов

Критерии	Показатели
Первичная социализация мигрантов	– Стремление к долгосрочному пребыванию – Стремление к получению образования – Доступ к социальным услугам, которыми пользуется местное население (образовательные, медицинские и др.) – Усвоение паттернов поведения местного населения – Усвоение психологических паттернов местного населения – Усвоение социальных норм и ценностей местного населения
Экономическая адаптация	– Доступ к рынку труда – Уровень дохода относительно уровня дохода местного населения в той же сфере деятельности – Обеспечение жильем – Основные финансовые источники (работа по найму, собственный бизнес, государственные пособия и т.д.) – Общее ощущение финансовой обеспеченности
Политико-правовая адаптация	– Формирование представления об органах государственной и муниципальной власти – Участие в политической жизни страны (политических партиях, общественных организациях и др.) – Получение вида на жительство или гражданства – Взаимодействие с местными органами власти (наличие или отсутствие желания сотрудничать) – Знание законов и иных нормативно-правовых актов, принятых на государственном, региональном и муниципальном уровнях – Информированность в отношении проводимой государственной и региональной миграционной политики – Осведомленность о проводимых целевых программах в отношении мигрантов

Окончание табл. 3

Критерии	Показатели
Социокультурная адаптация	– Объективное владение языком по общеевропейской системе оценки уровня владения иностранным языком (CEFR – Common European Framework of Reference) – Уровень преодоления языкового барьера в общении с местным населением – Этнокультурные особенности принимающего социума, производные от традиций посылающего общества – Развитость формальных и неформальных связей с представителями принимающего социума – Отсутствие конфликтов на межнациональной почве – Понимание особенностей неродной культуры, комфортность взаимодействия с неродной культурой – Устойчивое стремление к освоению социокультурного пространства города (населенного пункта) – Самоидентификация по положению равноправного субъекта социальных отношений
Психологическая адаптация	– Разрешение проблемных ситуаций – Активная работа психологических защитных механизмов – Общая адаптивность личности в соответствии с собственными потребностями и притязаниями
Биологическая (медико-биологическая) адаптация	– Приспособленность к новому климату, температурному режиму – Адаптация к новым экологическим условиям – Наличие новых заболеваний, связанных с переменной места жительства

Указанные выше критерии / показатели позволяют в полной мере отразить степень социокультурной адаптации и интеграции иностранного гражданина в российском обществе.

Кроме вышеуказанных критериев, для характеристики адаптации мигрантов предлагалось определить следующие критерии:

- 1) легальное пребывание в Российской Федерации (поставлен на миграционный учет);
- 2) наличие патента;
- 3) наличие трудового договора;

- 4) отчисление работодателем социальных взносов за иностранного гражданина;
- 5) доступ к медицинским услугам;
- 6) уровень освоения русского языка;
- 7) понимание особенностей неродной культуры;
- 8) стремление к освоению социокультурного пространства;
- 9) снижение конфликтов на межнациональной почве между мигрантами и местным населением;
- 10) наличие информационных сайтов;
- 11) наличие центров, оказывающих консультационные услуги.

Для характеристики интеграции мигрантов целесообразно было бы определить следующие критерии:

- 1) количество заявок, поданных на РВП, ВНЖ, на гражданство – выражает намерение иностранного гражданина интегрироваться;
- 2) процент превышения квот, выделенных для РВП;
- 3) процент отказов мигрантам в разрешении на РВП, ВНЖ;
- 4) уровень знания русского языка – свободное владение;
- 5) воссоединение семей;
- 6) возможность доступа к медицинским услугам, особенно для соискателей убежища и недокументированных мигрантов;
- 7) количество мигрантов, получивших статус долгосрочного проживания (особенно высококвалифицированным специалистам);
- 8) количество мигрантов, включенных в образовательные программы и процесс профессиональной подготовки;
- 9) количество принятых на уровне субъектов законодательных актов по вопросам интеграции.

Такой подход отчасти соответствует сформулированным выше характеристикам социокультурной адаптации и интеграции, выявленным в ходе анализа моделей и концепций, предложенных учеными и исследователями. Соответствие неполное, так как представлены исключительно критерии включения мигрантов в жизнь принимающего социума, а критерии соответствующей трансформации социума отсутствуют.

Основные мероприятия по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан:

- организация работы консультационных центров для иностранных граждан, прибывших с целью осуществления трудовой деятельности;
- организация работы по изучению русского языка;
- организация работы консультационных пунктов службы занятости иностранных граждан;

- курсы по профориентации (подготовка, переподготовка, повышение квалификации иностранных граждан по заявкам работодателей);
- создание электронных информационных ресурсов для помощи трудовым мигрантам;
- проведение культурно-массовых мероприятий с участием иностранных граждан;
- реализация мероприятий по ознакомлению с основами жизни в регионе;
- юридическое консультирование по правовым вопросам и т. д.

Таким образом, в России с особой остротой обозначился законодательный пробел. До настоящего времени не введен в действие закон о социально-культурной адаптации и интеграции. Проект этого федерального закона был внесен в Правительство Российской Федерации еще в феврале 2018 г., однако его принятие все время откладывается, что во многом дезориентирует деятельность субъектов этих процессов. Региональные государственные органы, органы местного самоуправления, общественники по-разному понимают объем своих задач и функций в данной сфере. Их регулятивные воздействия часто носят несогласованный, хаотичный и в большей степени ситуативный характер, что тоже негативно сказывается на качестве процессов адаптации и интеграции мигрантов.

В то же время стоит отметить, что проблемы регулирования адаптации и интеграции мигрантов связаны не только с отсутствием законодательства. Можно обозначить еще два основных блока проблем.

Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 утверждена Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (далее – Концепция), которая предусматривает решение вопросов социальной адаптации иностранных граждан, в том числе посредством совершенствования нормативно-правового регулирования. При этом Концепция предполагает изменение подходов к сфере социальной и культурной адаптации иностранных граждан.

Утвержден План реализации мероприятий Концепции государственной миграционной политики (распоряжение Правительства РФ от 22 февраля 2019 г. № 265-р), в котором предусмотрено проведение анализа и выработка предложений по созданию комплексной многоуровневой системы адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации с учетом многообразия укладов жизни населения Российской Федерации и обеспечения соблюдения национальных интересов Российской Федерации.

ФАДН осуществляет работу по обеспечению правовых, организационных и экономических основ социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество в рамках реализации Концепции и в соответствии с утвержденным Планом.

На федеральном уровне вопросам социальной и культурной адаптации иностранных граждан посвящен ряд нормативно-правовых актов, среди которых:

Федеральный закон от 12.01.1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О некоммерческих организациях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019): «органы государственной власти и органы местного самоуправления в соответствии с установленными настоящим Федеральным законом и иными федеральными законами полномочиями могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами» такого вида деятельности, как «социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов»;

Федеральный закон от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ (ред. от 04.11.2014) «О национально-культурной автономии»: «национально-культурная автономия имеет право», в частности, «получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры, укрепления единства российской нации, гармонизации межэтнических отношений, содействия межрелигиозному диалогу, а также осуществления деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов»;

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2019): «к вопросам местного значения городского поселения относится», среди прочего, «создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов»;

Согласно Распоряжению Правительства РФ от 22 февраля 2019 г. № 265-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Концепции государственной миграци-

онной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»¹⁴, перед ФАДН и другими федеральными органами исполнительной власти поставлен целый ряд задач, связанных с созданием условий для адаптации иностранных граждан к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в России.

Таблица 4

Функции федеральных органов исполнительной власти, ответственных за проведение миграционной политики РФ

№	Задача	Ответственный орган
1	2	3
1	Проведение анализа и выработка предложений по созданию комплексной многоуровневой системы адаптации и интеграции иностранных граждан в РФ с учетом многообразия укладов жизни населения России и обеспечения соблюдения национальных интересов РФ	ФАДН России
2	Проведение анализа и выработка предложений по внесению изменений в требования к уровню владения русским языком как иностранным в целях их унификации в части, касающейся знаний русского языка, истории России и основ законодательства для иностранных граждан, получающих разрешение на временное проживание в РФ и вид на жительство в РФ	Минпросвещения России, Минобрнауки России
3	Проведение анализа и выработка предложений по совершенствованию взаимодействия с иностранными общественными организациями, занимающимися популяризацией русского языка, а также распространением знаний об истории и культуре России	МИД России, Минкультуры России, Минобрнауки России, Минпросвещения России
4	Совершенствование законодательства в части урегулирования правового статуса лиц без гражданства, находящихся на территории РФ без документов, удостоверяющих личность	МВД России, Минфин России, ФСБ России

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 22 февраля 2019 г. № 265-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/552455476> (дата обращения: 21.09.2019).

Продолжение табл. 4

1	2	3
5	Организация регулярных встреч с представителями общественных и религиозных организаций в целях выработки алгоритма реагирования и взаимодействия при проведении проверок по обращениям, связанным с нарушением прав иностранных граждан и лиц без гражданства	МВД России
6	Проведение мониторинга и анализа конфликтных ситуаций с участием иностранных граждан на почве межнациональных и межрелигиозных отношений и подготовка предложений по мерам, направленным на их предупреждение	ФАДН России, МВД России, ФСО России
7	Проведение мероприятий по социальной и культурной адаптации иностранных граждан и лиц без гражданства в целях обеспечения на территории РФ межнационального и межрелигиозного мира и согласия	ФАДН России

Вместе с тем на федеральном уровне законодательно не прописаны конкретные технологии, мероприятия, иные действия по созданию условий для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов. Не прописан также порядок взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов в этой сфере. Набор конкретных мер в этом направлении деятельности Правительства РФ, правительств субъектов РФ и органов местного самоуправления прописывается только в рамках соответствующей государственной программы, а в случае ее принятия субъектом (а субъект может ее и не принять) – на региональном уровне (и гораздо реже – на муниципальном).

Государственная подпрограмма по социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов в России является частью Программы по реализации государственной национальной политики¹⁵ и предусматривает два основных направления деятельности:

- 1) разработка и внедрение научно-методических и образовательно-просветительских программ, информационно-справочных изданий, ресурсов информационного сопровождения

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 г. № 1532 (ред. от 29.03.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Реализация государственной национальной политики” [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_210753/ (дата обращения: 21.09.2019).

процессов социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;

- 2) создание условий для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, в том числе для приема и содержания лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, вынужденными переселенцами, а также вынужденных переселенцев и беженцев и прибывших с ними членов семьи.

При этом ответственным федеральным органом исполнительной власти определено МВД России, которое в силу своих полномочий на современном этапе может быть субъектом государственного управления из предложенного только в процессе обеспечения выплат беженцам, вынужденным переселенцам и членам их семей.

На основе указанной государственной подпрограммы принимаются программы и подпрограммы социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан субъектами РФ. ФАДН является главным распорядителем средств федерального бюджета, направляемых в адрес регионов России для реализации мероприятий по социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан. Органы власти субъектов могут, но не обязаны (абз. 5 раздела II Государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»), учитывать рекомендации ФАДН в этой сфере.

В настоящий момент такая программа разработана и утверждена лишь в нескольких регионах, в ряде субъектов разработаны планы мероприятий по социальной и культурной адаптации мигрантов в рамках других государственных программ, где-то лишь точечно упоминается социокультурная адаптация и интеграция мигрантов как одна из целей / задач какой-либо подпрограммы / программы, но при этом не прописаны конкретные меры по реализации данной задачи / цели.

Таким образом, несмотря на существование разработанного на государственном уровне стандарта программы по социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан, у субъектов РФ нет единого плана действий, в соответствии с которым исполняется данный стандарт. В результате регулирование на уровне субъектов в этой сфере различается от региона к региону. Есть регионы с тщательно проработанными нормативно-правовыми базами и прописанными полномочиями в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, в других же – сильное отставание по этому направлению. Это является следствием сложившейся на законодательном уровне ситуации, при которой у региональных и муниципальных органов есть только довольно общие, рамочные полномочия в сфере социокультур-

ной адаптации мигрантов, но нет обязанностей и инструментов по исполнению этих полномочий, нет четко выстроенной вертикали власти в этом направлении миграционной политики.

Получается, что такими полномочиями пользуются только те регионы, которые в этом наиболее заинтересованы, то есть с большим потоком мигрантов и столкнувшиеся с острой необходимостью решать вызванные этим проблемы. При этом меры по социокультурной адаптации на уровне конкретных регионов зачастую были разработаны в рамках других региональных программ еще до принятия государственной подпрограммы по социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан.

ФАДН России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработан проект методических рекомендаций для органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам противодействия социальной исключенности мигрантов в Российской Федерации, пространственной сегрегации и формированию этнических анклавов, утверждена новая редакция Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по актуальным вопросам реализации государственной национальной политики, формированию в местном сообществе позитивных межнациональных отношений, по выявлению и предупреждению межнациональных конфликтов.

ФАДН явилось инициатором проведения конкурса «Лучшая муниципальная практика». Конкурс организуется и проводится ежегодно (второй год подряд) в целях выявления, поощрения и распространения применения примеров лучшей практики деятельности органов местного самоуправления по организации муниципального управления и решению вопросов местного значения муниципальных образований.

Конкурс состоит из регионального и федерального этапов, проводимых последовательно:

- а) градостроительная политика, обеспечение благоприятной среды жизнедеятельности населения и развитие жилищно-коммунального хозяйства;
- б) муниципальная экономическая политика и управление муниципальными финансами;
- в) обеспечение эффективной «обратной связи» с жителями муниципальных образований, развитие территориального общественного самоуправления и привлечение граждан к осуществлению (участию в осуществлении) местного самоуправления в иных формах;

- г) укрепление межнационального мира и согласия, реализация иных мероприятий в сфере национальной политики на муниципальном уровне.

Во Всероссийском конкурсе «Лучшая муниципальная практика» сделан особый акцент на реализации мероприятий по адаптации и интеграции мигрантов, чем привлекается особое внимание к данной тематике на местах.

Таким образом, комплекс мер государственного управления на этапе формирования политики в рассматриваемой сфере включает в себя анализ ситуации, определение целей, планирование необходимых мероприятий, а также постановку конкретных задач уполномоченным государственным актором.

Существует проблема восприятия образа мигранта российскими гражданами. Российские СМИ отмечают, что коренное общество всегда настороженно относилось и продолжает относиться к пришлому населению. Понятия «мигрант» и «нелегал» в общественном сознании стали почти синонимами, поэтому не стоит удивляться росту преступлений на национальной почве. Экономические трудности лишь обостряют и без того непростые межнациональные отношения. В самой России конфликты между коренным и приезжим населением могут происходить как на бытовом (например, незнание местных обычаев и языка), так и на социально-политическом уровне.

Институциональная ошибка – отсутствие в Концепции 2018 г. направления интеграции мигрантов, что в конечном счете привело к формированию в сознании общества отношения к миграции как криминальной сфере, так как основная деятельность по регулированию миграционных потоков в настоящее время связана с МВД России. Обществом мигранты воспринимаются как потенциальные преступники, а миграция как явление, осложняющее развитие России.

Случаи насилия над мигрантами и самих мигрантов случаются, как правило, там, где существует значительный культурный и социально-экономический разрыв между этими группами населения. Преступления, совершенные мигрантами, могут в одночасье обострить ситуацию в межнациональных отношениях – тому пример события в Якутске в марте 2019 г.

Особого внимания в реализации мероприятий по адаптации и интеграции мигрантов заслуживает создание комплексной многоуровневой системы.

Многоуровневая система адаптации предполагает три стадии адаптационного периода мигрантов и работу с принимающим сообществом.

Интеграция нужна тем, кто имеет целью дальнейшую натурализацию или собирается жить в России длительное время, а адаптация – тем, кто планирует находиться в стране не более года.

Важным условием для адаптации и интеграции мигрантов, на наш взгляд, является доиммиграционная подготовка. Сейчас в России создается система организованного привлечения иностранных граждан, которая предполагает не только их адресное направление на конкретное рабочее место, но и обучение русскому языку, основам законодательства, культуре страны приема, профессиональную подготовку.

Вторая стадия – непосредственно начальный этап адаптации в принимающей стране, приспособление мигранта к новой социально-демографической среде того места, куда вселяется мигрант: языковая адаптация, социальная адаптация (доступ к социальным услугам, медицине), экономическая адаптация (доступ к рынку труда), культурная адаптация (большая проблема – незнание культуры и русских традиций). Для многих приехавших из стран Центральной Азии трудовых мигрантов характерно отсутствие знания базовых аспектов жизни в российском социуме, что свидетельствует об отсутствии у них стремления к полной адаптации.

И третья стадия – постадаптационный период. На этом этапе важна правовая, социальная, информационная, медицинская поддержка, помощь в решении вопросов, возникающих в процессе трудовой деятельности.

В современном мире вопросы миграции являются не только прерогативой государства, но и сферой деятельности неправительственных организаций, организаций коммерческого сектора, общественных и религиозных объединений.

Формирование многоуровневой системы невозможно без участия некоммерческих организаций и других институтов гражданского общества, содействующих адаптации и интеграции мигрантов.

Мониторинг реализуемых в стране проектов НКО, направленных на адаптацию и интеграцию мигрантов, свидетельствует о том, что деятельность эта носит несистемный характер. Финансирование осуществляется посредством как президентских, так и региональных грантов.

Существуют проблемы с выделением средств на создание и организацию деятельности необходимой инфраструктуры для реализации мероприятий по адаптации иностранных граждан.

Возникают существенные сложности с финансированием НКО, осуществляющих данную деятельность (в основном это происходит за счет президентских грантов, носит разовый характер, что не позволяет организовать системную работу с мигрантами).

В условиях отсутствия правового закрепления понятий «адаптация» и «интеграция» упор в работе диаспор и НКО с мигрантами зачастую делается на оказание коммерческих услуг, не уделяется необходимое внимание работе по адаптации.

Анализируя деятельность общественных организаций, кроме отсутствия нормативно-правовой базы и слабой грантовой поддержки государства, нужно учитывать еще несколько аспектов:

- в целом неразвитость деятельности НКО в российском обществе, обусловленная тем, что в течение длительного исторического промежутка государство являлось главным инициатором общественных преобразований в стране;
- высокая степень влияния этнической компоненты. Деятельность институтов гражданского общества подразумевает объединение усилий в формировании общегражданской идентичности, однако многонациональность нашего государства не позволяет на сегодняшний день обеспечить равновесие интересов различных социальных групп между собой в силу доминирования этнических интересов;
- среди сотрудников общественных организаций мало специалистов, способных проводить целенаправленную работу с мигрантами.

Хотелось бы отметить еще один негативный фактор, на наш взгляд, направленный не на консолидацию усилий власти и НКО в деятельности по социальной адаптации мигрантов, а, наоборот, на разобщение совместных усилий и снижение роли институтов гражданского общества в оказании помощи органам власти в решении миграционных проблем. В новой Концепции государственной миграционной политики 2018 г., в ст. 3, п. 20 (д) указано: «д) участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики при соблюдении принципа невмешательства в деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»¹⁶.

Тем не менее, как пишет Т.Н. Дмитриева, «совершенствуя диалоговые механизмы власти и гражданского общества и таким образом проявляя социальный конструктивизм государства в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан в российский социум, можно и нужно развивать потенциал институтов гражданского общества»¹⁷.

¹⁶ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622.

¹⁷ Реализация государственной национальной политики: опыт города Москвы и регионов России: [Сборник] / Правительство Москвы,

4. Анализ практик субъектов Российской Федерации по адаптации и интеграции мигрантов

Среди лучших практик и приоритетных направлений деятельности по актуальным вопросам реализации государственной национальной политики и профилактики межнациональных и межконфессиональных конфликтных ситуаций, проведенных в 2018 г. заинтересованными территориальными органами федеральных органов государственной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, можно выделить следующие.

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

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

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

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

Создаются консультативно-совещательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы мест-

ного самоуправления совместно с национально-культурными автономиями и социально ориентированными некоммерческими организациями по вопросам противодействия социальной исключенности мигрантов, в пространственной сегрегации и формировании этнических анклавов (Алтайская республика, Алтайский край, Кемеровская область, Красноярский край, Омская область, Республика Хакасия).

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

Проводятся встречи представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с лидерами и руководителями национально-культурных автономий и религиозных организаций (Кемеровская область, Красноярский край, Новосибирская область, Томская область).

Оказывается грантовая поддержка и субсидирование деятельности НКО, направленной на межнациональное сотрудничество и укрепление межнациональных отношений (Республика Алтай, Алтайский край, Кемеровская область, Томская область). На реализацию проектов и мероприятий по этнокультурному развитию, межнациональному сотрудничеству и укреплению единства российской нации для некоммерческих организаций в бюджетах следующих субъектов Российской Федерации предусмотрены субсидии (гранты для реализации социально-культурных проектов и программ): Республики Бурятия, Мордовия, Татарстан, Удмуртская; края Алтайский, Камчатский, Ставропольский; области: Костромская, Московская, Пензенская, Псковская, Ростовская, Ульяновская; Ханты-Мансийский автономный округ.

Разрабатываются или действуют различные Госпрограммы и Стратегии развития, направленные на реализацию проектов и мероприятий по этнокультурному развитию и укреплению единства российской нации.

Практически в 80% субъектов Российской Федерации утверждены государственные программы, в планы которых включены мероприятия, направленные на культурную адаптацию мигрантов.

Организовывается информационно-просветительская работа в образовательных учреждениях с привлечением представителей национально-культурных автономий, религиозных и общественных организаций, направленная на гармонизацию межнациональных и межконфессиональных отношений между принимающим сообществом и мигрантами (Иркутская область, Кемеровская область, Красноярский край, Новосибирская область, Омская область).

Администрацией субъектов Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления и городских округов и этнокультурными объединениями спланированы и на постоянной основе проводятся мероприятия по укреплению межнационального и межконфессионального согласия, поддержке и развитию языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на данной территории (дни культур разных народов): Амурская, Владимирская, Калужская, Кемеровская, Московская, Нижегородская, Пензенская, Свердловская, Ульяновская области; Республики Коми, Мордовия, Саха (Якутия), Удмуртская; края Красноярский, Ставропольский; г. Санкт-Петербург, г. Севастополь.

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

В Костромской и Саратовской областях открылись единые Миграционные центры. Деятельность данных центров построена по принципу «одного окна» и призвана обеспечивать реализацию основных социально-юридических потребностей трудовых мигрантов в связи с вступлением в силу с 01.01.2015 г. Федерального закона № 357-ФЗ, утвердившего существенные изменения в порядке привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности (дактилоскопическая регистрация, медицинское обследование, оформление полиса медицинского страхования, тестирование по русскому языку, истории, основам законодательства России, перевод документов).

Для достижения целей социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов подготовлены и распространяются в печатном виде или публикуются в журналах с привлечением местных экспертов в области миграционного законодательства, работодателей, представителей СМИ, социально ориентированных НКО, диаспоральных лидеров информационные материалы для мигрантов (памятки для прибывающих в регион иностранных граждан): Республики Адыгея, Коми; края Алтайский, Хабаровский; области Калужская, Кемеровская, Ленинградская, Омская, Смоленская, Ульяновская; г. Санкт-Петербург, г. Севастополь.

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

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

В следующих регионах созданы и начали свою работу Консультативные советы по делам национальностей, Консультативные советы по вопросам реализации государственной миграционной политики, в состав которых входят руководители ряда исполнительных органов государственной власти, Уполномоченные по правам человека, Уполномоченные по правам ребенка, представители общественных организаций, созданных в том числе по национальному признаку (национально-культурных автономий и объединений): Кемеровская, Московская, Свердловская, Смоленская области; г. Санкт-Петербург. Целью работы Консультативных советов является обеспечение комплексного подхода к решению вопросов, связанных с реализацией государственной миграционной политики в регионах, в том числе в области социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов. Консультативные советы координируют деятельность центральных исполнительных органов власти с деятельностью национальных общественных объединений в вопросах гармонизации межна-

циональных отношений, укрепления мира и согласия в регионе, развития межкультурных отношений. Сотрудничество лидеров национального движения с представителями органов власти дает положительные результаты, влияет на создание атмосферы взаимопонимания в среде этнических диаспор, укрепляет межнациональные отношения и стабильность в регионе.

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

Создаются и распространяются среди прибывающих в субъекты Российской Федерации мигрантов информационные материалы правового и культурно-просветительского содержания. Оказывается поддержка местным СМИ в производстве и распространении таких материалов.

5. Предложения и рекомендации по взаимодействию органов власти и институтов гражданского общества в сфере адаптации и интеграции мигрантов

Необходимо:

- определение более четких полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества, а также системы взаимодействия между ними в сфере адаптации мигрантов;
- учет вопросов доиммиграционной подготовки при заключении межгосударственных договоров и соглашений на различных уровнях;
- формирование региональных и местных бюджетов с учетом задач государственной миграционной политики Российской Федерации;

- формирование специальных программ для различных регионов с учетом складывающейся миграционной ситуации;
- внедрение широкой системы анкетирования иностранцев (по примеру зарубежной практики);
- вовлечение мигрантов в проводимые в регионах и муниципалитетах мероприятия, направленные на гармонизацию межнациональных отношений;
- расширение доступности «горячих линий» для иностранцев;
- поддержка на регулярной основе проектов некоммерческих организаций, направленных на достижение целей по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в регионах, привлечение в этих целях централизованных религиозных структур;
- издание имеющих практическую значимость «памяток для мигрантов», формирование у иностранцев мотивации к изучению русского языка, культуры и законодательства, а также его соблюдения;
- создание системы повышения квалификации государственных гражданских служащих и муниципальных служащих, участвующих в реализации государственной миграционной политики (в соответствии с профессиональным стандартом специалиста в сфере национальных и религиозных отношений, утвержденным приказом Минтруда России от 2 августа 2018 г. № 514н «Об утверждении профессионального стандарта “Специалист в сфере национальных и религиозных отношений”»);
- совершенствование системы эпидемической безопасности;
- разработка и реализация муниципальных программ по социальной адаптации и интеграции иностранных граждан;
- информационное сопровождение комплекса мер в сфере реализации государственной миграционной политики в региональных средствах массовой информации;
- исключение тенденциозного освещения в СМИ конфликтных ситуаций с участием представителей различных национальностей;
- противодействие попыткам внешнего информационного воздействия для инспирирования конфликтных ситуаций с межнациональной окраской с участием мигрантов.

Правовое обеспечение социальной адаптации должно включать:

- учет задач и мероприятий по реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в государственных федеральных и региональных программах;

- разработку нормативных правовых актов, регламентирующих взаимодействие органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления с субъектами управления в сфере занятости и трудовой миграции.

Заключение

Социальная адаптация и интеграция иностранных граждан – это задача, требующая совместных системных, комплексных и непрерывных усилий органов власти, культурных и научных организаций, средств массовой информации, религиозных деятелей, общественности, легитимных организаций мигрантов и их неформальных лидеров.

На наш взгляд, с целью построения и дальнейшего развития механизма создания и поддержания в обществе отношений, максимально уменьшающих противоречия между коренным населением и мигрантами, а также и между различными категориями мигрантов, необходима комплексная реализация мер различного характера и направленности (политических, социально-экономических, правовых, информационных, культурно-образовательных, организационных, распорядительных, профилактических и т. д.) органами государственной власти всех уровней и органами местного самоуправления (с учетом их компетенции, исторической и социально-экономической особенности субъектов Российской Федерации).

В целом государственная миграционная политика должна ориентироваться на привлечение лояльных к стране и к региону мигрантов. Особый приоритет должен отдаваться соотечественникам и иностранным студентам, готовым интегрироваться в российское общество. Мигранты, проживая на территории тех или иных районов, должны учитывать особенности региона, соблюдать традиции и нормы поведения, принятые в обществе. В противном случае необходимо разрабатывать механизмы и инструменты, ограничивающие вход мигрантов на рынок труда.

Очевидно, что предпринимаемые в настоящее время попытки ограничить миграционное давление на субъекты Российской Федерации недостаточны, так как не приносят ожидаемого эффекта. Необходимы более действенные меры, направленные на снижение социального напряжения и устранение факторов, генерирующих конфликты на национальной и религиозной почве.

Чтобы добиться позитивных сдвигов в сфере регулирования миграционных потоков, следует в экстренном порядке уси-

лить контроль за въездом мигрантов, поставив его в жесткую зависимость от спроса на рабочую силу, который должен определяться, исходя из объективных параметров легального сектора экономики.

Одновременно с этим целесообразно на межрегиональном и муниципальном уровнях разработать механизмы повышения мобильности местных трудовых ресурсов. Внутренняя миграция может в значительной мере стать альтернативой привлечению рабочей силы из-за рубежа. А еще важнее приостановить миграционный отток населения с отдаленных территорий страны, создавать комфортные условия для жизни граждан на отдаленных территориях России.

Важной составляющей контроля за въездом мигрантов должна стать их социокультурная адаптация, формирование у них ментальности, максимально приближенной к гражданам России.

Литература

- Адаптация и интеграция мигрантов: Сборник эффективных практик / БФ «ПСП-фонд». СПб., 2018.
- Аналитический отчет о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов за I полугодие 2019 г. Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами: Монография. Самара: Бахран-М, 2015 [Электронный ресурс]. URL: <http://pravorf.org/doc/volokh.pdf> (дата обращения: 17.11.2019).
- Данные ГУВМ МВД России [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya>
- Естественная убыль населения в 2019 г. станет рекордной за 11 лет // Коммерсант. 13.12.2019 [Электронный ресурс]. URL: https://www.kommersant.ru/doc/4190878?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews
- Из выступления Президента РФ Путина В.В. на заседании Совета при Президенте по межнациональным отношениям 29 ноября 2019 г. в г. Нальчике [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/62160>
- Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. М.: ПАГС при Президенте Российской Федерации, 2010. [Электронный ресурс]. URL: <http://thsp.ru/issues/issue0410/041006.htm> (дата обращения: 17.11.2019).
- Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 622.

- Леденева В.Ю.* Модели социальной адаптации и интеграции мигрантов. М., 2014 [Электронный ресурс]. URL: <https://docplayer.ru/35961832-V-yu-ledenyova-modeli-socialnoy-adaptacii-i-integracii-trudovyh-migrantov-monografiya.html> (дата обращения: 21.09.2019).
- Малахов В.С.* Интеграция мигрантов – концепции и практики. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2015. С. 32–33 [Электронный ресурс]. URL: http://www.liberal.ru/upload/files/Malahov_pp1-40.pdf (дата обращения: 15.09.2019).
- Мукомель В.И.* Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски: Рабочая тетрадь [Электронный ресурс]. URL: https://russiancouncil.ru/upload/wp_migration_413.pdf (дата обращения: 14.09.2019).
- Мукомель В.И.* Многоликая миграция / [Под общ. ред. О.Д. Воробьевой, А.В. Топилина]. М.: Экон-информ, 2014. 263 с.
- Постановление Правительства РФ от 29.12.2016 г. № 1532 (ред. от 29.03.2019) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Реализация государственной национальной политики”» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_210753/ (дата обращения: 21.09.2019).
- Рабочая сила, занятость и безработица в России (по результатам P13 выборочных обследований рабочей силы). 2018: Стат. сб. М., 2018. 142 с.
- Распоряжение Правительства РФ от 22 февраля 2019 г. № 265-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2019–2021 годах Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/552455476> (дата обращения: 21.09.2019).
- Реализация государственной национальной политики: опыт города Москвы и регионов России: [Сборник] / Правительство Москвы, Департамент нац. политики и межрегион. связей г. Москвы, Московский дом национальностей; сост. Г.В. Бурова, Л.Д. Чанглян, С.А. Орешин]. М.: ГБУ «МДН», 2019.
- Юдина Т.Н.* Миграционные процессы: теория, методология и практика социологического исследования [Электронный ресурс]. URL: <http://cheloveknauka.com/migratsionnye-protsessy-teoriya-metodologiya-i-praktika-sotsiologicheskogo-issledovaniya> (дата обращения: 14.09.2019).

Е.А. Омельченко
кандидат политических наук, доцент

Российский и международный опыт адаптации и интеграции семей международных мигрантов с детьми

Введение

Интеграция международных мигрантов как научная проблема стала рассматриваться только в течение последних двух – трех десятилетий. Это связано с активным ростом и увеличением разнообразия миграционных потоков во всем мире. Прогнозируется, что к 2050 г. число людей, находящихся в статусе международных мигрантов, вырастет до 405 млн человек¹ при общей численности населения Земли к вышеназванному году примерно 9,5–9,6 млрд человек².

В развитых регионах мира (страны Запада и страны с переходной экономикой) в начале второго десятилетия XXI в. количество приезжих составляло 135,6 млн – почти девятую часть населения этих территорий. При этом в Швейцарии, Австралии, Новой Зеландии и Канаде доля мигрантов в первом и втором поколениях превышает 20%³. В основном это люди, приехавшие из стран с менее развитой экономикой по сравнению с экономикой принимающей страны.

Следствием сохраняющихся и вновь возникающих очагов политической напряженности в разных уголках мира стало расширение географии и рост масштабов вынужденной миграции – числа беженцев, перемещенных лиц, ищущих убежище лиц. Так, в течение последнего десятилетия XX в. число вынужденных мигрантов, подпадающих под юрисдикцию Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), выросло

© Омельченко Е.А., 2019

¹ World Migration Report 2010: The Future of Migration: Building Capacity for Change. Switzerland / International Organization for Migration [Электронный ресурс]. URL: publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf (дата обращения: 13.12.2019).

² Давидсон А.Б. Ключевая проблема XXI столетия: последствия распада империй // Новая и новейшая история. 2006. № 2. С. 4.

³ Цапенко И.П. Социальные эффекты иммиграции // Вестник Российской академии наук. 2015. Т. 85. № 10. С. 906.

в полтора раза в Азии, в четыре раза в Африке, в десять раз в Европе⁴. Учитывая события середины второго десятилетия XXI в. – массового роста миграционных потоков, следующих в Европу с Ближнего Востока, можно утверждать, что подобных масштабов вынужденных переселений Европа не знала со времен Второй мировой войны. Так, в 2015 г. в Германии было зарегистрировано, по данным министерства миграции, более 950 тыс. беженцев из Сирии, Албании, Косово, Сербии, Ирака, Афганистана, Македонии, Эритреи, Боснии и Герцеговины, Пакистана⁵. Конечно, далеко не все они получают право на дальнейшее проживание в Германии, но и оставшаяся часть достаточно велика, чтобы влиять на внутривнутриполитическую и социальную ситуацию в Германии, в том числе в сфере образования.

Принимающие иммигрантов страны как следствие становятся еще и более многонациональными (по нормам ООН территорию можно считать многонациональной, если этнические меньшинства составляют от 5% населения). Так, например, в Великобритании есть города, где среди 10 000 жителей присутствуют выходцы из 42 стран мира. В Лондоне сконцентрировано 45% этнических меньшинств Великобритании⁶, а в большом Париже (с учетом пригородов) – 40%⁷. Это в очередной раз доказывает, что миграция – фактор быстрого изменения этнической, а в ряде случаев – и расовой структуры общества.

Большинство государств Западной Европы, согласно классификации Организации Объединенных Наций, в настоящее время могут считаться государствами иммиграции, поскольку численность проживающих в них иностранцев превышает один процент численности населения⁸. Согласно данным Евростата⁹, в 27 стра-

⁴ *Ионцев В.А.* Международная миграция в России: 10 лет после Каира // Народонаселение. Июль–сентябрь 2004. № 3. С. 102.

⁵ *Метиц М.* Миграция и необходимость формирования новых межкультурных отношений в обществе на примере Германии // Этнодиалог. Научно-информационный альманах. 2016. № 1(50). С. 69–70.

⁶ *Lewis R.* The Demography and Geography of London's Ethnic Minorities. L., 1997.

⁷ *Money J.* No Vacancy: the Political Geography of Immigration Control in Advanced Industrial Countries // International Organization. 1997. V. 51. No. 4. P. 685–720.

⁸ *Кондратьева Т.С., Новоженова И.С.* Иммигранты в Европе: модели интеграции // Актуальные проблемы Европы. 2006. № 1: Иммигранты в Европе: проблемы социальной и культурной адаптации. С. 13.

⁹ Сайт Евростата [Электронный ресурс]. URL: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> (дата обращения: 19.12.2019).

нах Евросоюза в 2010 г. на 500 млн человек было зарегистрировано 32,5 млн человек – легально находящихся в ЕС выходцев из других стран. В процентном отношении это около 6,5% всего населения Евросоюза. Из них чуть меньше половины – около 15 млн человек – являлись работающими в ЕС на законных основаниях, т. е. легальными трудовыми мигрантами. По разным оценкам, от 10 до 15% новорожденных в Западной Европе появляются в семьях иммигрантов¹⁰.

Миграционная ситуация в России несколько отличается от того, что происходит в странах Европы, Азии и Северной Америки, но и в нашей стране миграционные процессы в течение трех последних десятилетий затронули многие стороны общественно-политической жизни. Российская Федерация занимает уникальное место в СНГ, играя три принципиально различные роли в миграционной цепочке: она является одновременно и страной, принимающей иммигрантов, и страной эмиграции, преимущественно в страны «традиционного зарубежья», и страной транзита для тех, кто пытается попасть в европейские страны.

В течение 1990-х гг. в Российскую Федерацию прибыло более 5 млн, из которых 3,3 млн составляли русские. Это официальная статистика, но, по многим экспертным мнениям, реальная цифра была, как минимум, в два раза выше¹¹. В 2010 г. в России, по данным Федеральной миграционной службы, находилось около пяти миллионов иностранных граждан, из которых менее одного миллиона трудились в РФ на законных основаниях¹². С 2000 по 2010 г. численность иностранных граждан, легально осуществляющих трудовую деятельность в России, возросла с 213 300 человек в 2000 г. до 1 640 800 человек в 2010 г.¹³ Среди мигрантов 2000-х гг. уже преобладали выходцы из сельской местности, плохо знающие российскую культуру и русский язык. В 2015 г. подавляющее большинство мигрантов в России (82%) были выходцами из стран СНГ, среди которых преобладала молодежь в возрасте от 18 до 29 лет (36%).

¹⁰ Вульфсон Б.Л. Аккультурация иммигрантов на европейском образовательном пространстве. М.: Изд-во Моск. психолого-социального ун-та, 2015. С. 25.

¹¹ Миграционная ситуация в странах СНГ / Под ред. Ж.А. Зайончковской. М.: Комплекс-Прогресс, 1999. С. 60, 168.

¹² Тишков В.А. Полиэтническое общество и государство: понимание и управление культурным разнообразием // Кризис мультикультурализма и проблемы национальной политики / Под ред. М.Б. Погребинского и А.К. Толпыго. М.: Весть Мир, 2013. С. 184.

¹³ Труд и занятость в России. М.: Федеральная служба гос. стат. (Росстат), 2011. С. 302.

По данным Федеральной миграционной службы России и (с 2016 г.) Управления по делам миграции Министерства внутренних дел РФ о распределении иностранцев, находящихся в России, по целям пребывания (въезда) можно оценить контингенты иностранцев, прибывающих на работу. По данным официального сайта МВД РФ, в разные месяцы 2015 г. на территории РФ находилось от 9 948 099 до 11 104 604 иностранных граждан и лиц без гражданства¹⁴, в 2016 г. – 14 337 084 человек, в 2017 г. – 15 710 227¹⁵, в 2018 г. – 17 764 489¹⁶, в 2019 г. (с января по ноябрь) – 17 948 670 человек¹⁷. При этом на Москву, Санкт-Петербург и Московскую область приходится половина мигрантов, имеющих разрешительные документы на осуществление трудовой деятельности.

В первые годы после распада Советского Союза близость образа жизни и социализация в условиях единой советской культуры способствовали быстрым процессам адаптации иммигрантов в принимающую среду, хотя в некоторых случаях наблюдались и конфликтные ситуации¹⁸. Но постепенно все больше среди иммигрантов становилось молодых людей из бывших советских республик, которые родились уже в постсоветский период и значительно хуже, чем их родители, знали русский язык. Этот фактор, наряду с их принадлежностью к «видимым меньшинствам», стал определенным раздражающим фактором для части российского общества и спровоцировал рост ксенофобных

¹⁴ Данные ФМС России (с мая 2016 г. – Главного управления по делам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации) [Электронный ресурс]. URL: https://гувм.мвд.рф/about/activity/stats/Statistics/Statisticheskie_svedenija_po_migracionno/item/57508/57514/ (дата обращения: 25.11.2019).

¹⁵ Данные с официального сайта МВД РФ. [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162186/> (дата обращения: 25.11.2019).

¹⁶ 16 Данные с официального сайта МВД РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/15850787/> (дата обращения: 29.12.2019).

¹⁷ Данные с официального сайта МВД РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/19135667/> (дата обращения: 29.12.2019).

¹⁸ Например, далеко не все общины молокан и духоборов, иммигрировавших из Закавказья, смогли быстро адаптироваться на новых местах жительства в центральных областях России, и причиной этого, в частности, было определенное сопротивление и неприятие их местным населением, несмотря на языковую и культурную близость.

настроений¹⁹. Ситуация осложняется тем, что в России миграционная и этническая политика рассматриваются властями, средствами массовой информации и общественностью в неразрывной связи. Особенностью российских дискуссий является «преувеличенное значение этничности, выступающей ключевым маркером отношений «свой–чужой» и проецируемой на все сферы социальной жизни»²⁰. В этих условиях для снижения рисков возникновения конфликтов на межэтнической и межрелигиозной почве должны предприниматься целенаправленные усилия по адаптации и интеграции мигрантов.

Здесь следует отметить, что ни в международных, ни в российских нормативных документах нет единого подхода к определению понятий «адаптация» и «интеграция». В опубликованных ранее научных статьях и своей диссертационной работе автор уделяла достаточно внимания их описанию и анализу. Адаптация иммигрантов в авторском понимании – это процесс, состояние и результат приспособления иноэтничных мигрантов к новой среде обитания, влекущий за собой изменения, переживаемые, прежде всего, самими мигрантами. Интеграция – это процесс, состояние и результат обоюдных изменений в среде мигрантов и принимающего их общества, который обеспечивает полноценное включение иммигрантов в социокультурную структуру российского общества и определенное изменение самой социокультурной структуры под воздействием этих процессов. По мнению автора, адаптация предшествует интеграции и является ее неперенным условием.

Главными составляющими интеграционного процесса, по мнению автора данного доклада, являются языковая, культурная, социальная и психологическая адаптация. Языковая адаптация подразумевает интенсивное обучение государственному языку и приобретение в результате необходимых языковых компетенций. Именно возможность общения, приобретение коммуникативных умений и навыков лежит в основе процесса языковой адаптации. Мотивы изучения языка могут быть инструментальными и интегративными. Инструментальными они являются, прежде всего, при получении работы или образования, а если язык изучается еще и для лучшего понимания

¹⁹ *Мукомель В.И.* Адаптация и интеграция мигрантов // Миграция в России 2000–2012: Хрестоматия / Под ред. И.С. Иванова: В 3 т. М.: Спецкнига, 2013. Т. 1. Ч. 2. С. 694.

²⁰ *Коробков А., Мукомель В.* Опыт миграционной политики США: Уроки для России // Миграция в России... Т. 2. С. 383.

принимающего большинства, то мотивация становится еще и интегративной²¹.

В лингвистике (лингводидактике) процесс овладения языком подразумевает освоение «лингвокультурного кода», на основе которого человек становится способным успешно осуществлять коммуникацию²². Говоря по-другому, это усвоение норм, устоев, ценностей принимающего общества, проявляющихся и в повседневной, и в политической культуре.

Этот процесс (этап) можно считать «культурной адаптацией» мигранта, и происходит это освоение «культурных кодов» принимающего общества через знакомство с основами его истории и культуры, законами страны, этикетом и нормами повседневного общения. С понятием «культурный код» в определенной степени сближается понятие «менталитет», определяемое как комплекс коллективных культурных и социальных установок, особенностей повседневного мышления, фиксируемых в метафорах, поговорках, символах²³.

Социальная адаптация сопутствует культурной адаптации и позволяет мигрантам лучше осваивать новые статусы и роли, вырабатывать адекватные стратегии поведения и успешно адаптироваться к окружающей среде. Очевидно, что быстрее всего процесс социальной адаптации происходит в детском возрасте, в школе, среди сверстников-представителей принимающей страны.

Процесс «социальной адаптации» включает два этапа. Первый – это знакомство с местным законодательством, освоение норм и правил социального поведения, способов взаимодействия в новом для мигранта обществе. Это этап, при котором мигрант обладает, по словам Ю.В. Арутюняна, «гостевой» идентичностью²⁴. Второй этап начинается при долговременном (от года и более) проживании на новом месте – запускается процесс формирования у мигранта чувства принадлежности к новому обществу, гражданской идентичности. Случается, что при приобретении граждан-

²¹ Дробизева Л.М. Проблемы толерантности в отношении к мигрантам // Миграция в России... Т. 1. Ч. 2. С. 800.

²² Черничкина Е.К. Парадигмальность проблемы билингвизма [Электронный ресурс]. URL: http://www.bilingual-online.net/index.php?option=com_content&view=category&id=4&Itemid=37&lang=ru (дата обращения: 24.11.2019).

²³ Ядов В.А. К вопросу о национальных особенностях модернизации российского общества // Мир России. 2010. № 3. С. 49.

²⁴ Арутюнян Ю.В. Об этнических компонентах российской идентичности // Социологические исследования. 2009. № 6. С. 38–44. С. 40.

ства «по браку» второй этап опережает первый, но в этом случае гражданская идентичность является только формально-правовой, а никак не внутренне осознанной. Цель же – неформальное, внутреннее осознание иммигрантом сопричастности к новой для него общности. Разумеется, приобретение новой гражданской идентичности отнюдь не противоречит сохранению собственной этнической идентичности.

Эксперты полагают, что в условиях современной городской среды социальная и культурная категоризации перемешиваются. Например, характерное для последних двух десятилетий разделение труда на российском рынке услуг способствует закреплению и акцентированию культурных различий. В основе категоризации социальных групп мигрантов – яркие индикаторы, например необычная внешность, речь с акцентом, непривычные нормы поведения. А в ситуации, когда люди оказываются разделенными не только культурной, но и статусной границей, наблюдается эффект увеличения воспринимаемых межкультурных различий, увеличения культурной дистанции, в результате чего создается реальная почва для формирования негативных межэтнических установок²⁵. Это говорит о необходимости целенаправленных усилий по социальной адаптации всех категорий мигрантов, и прежде всего – детей из семей мигрантов, на которых часто «переносится» отношение к их родителям.

Психологическая адаптация при вхождении в иную культурную среду подразумевает ясное понимание личностной и этнической идентификации, хорошее душевное здоровье и общую способность достигать чувства личного удовлетворения в обществе пребывания²⁶. В данное определение хотелось бы только добавить фактор преодоления иммигрантом культурного шока и личную способность воспринимать изменения и подвергаться им.

Адаптация может и не завершиться интеграцией. Это означает, что международный мигрант будет иметь внешние признаки адаптации: он найдет работу и жилье, но при этом не будет интегрированным в принимающее общество, продолжит жить по иным социальным нормам и правилам, не овладеет «социальным языком» норм и правил поведения этого общества.

²⁵ Рыжова С.В. Идентичность москвичей (опыт исследования) // Социологические исследования. 2008. № 8. С. 41.

²⁶ Конькина Е.В., Савинова И.А. Адаптация детей мигрантов: способы решения проблемы // Современная педагогика. 2013. № 12 [Электронный ресурс]. URL: <http://pedagogika.snauka.ru/2013/12/1998> (дата обращения: 28.11.2019).

1. Дети из семей иностранных мигрантов как участники интеграционных процессов

Дети из семей мигрантов, как и в других исследованиях на такую тему, рассматриваются автором как особая «социальная общность, находящаяся во взаимодействии с родителями, родственниками, сверстниками (в российском случае – в основном русскоязычными) и учителями»²⁷. Разные исследователи по-разному называют эту общность: «дети-мигранты», «дети мигрантов», «дети из семей мигрантов». Автор настоящего доклада отдает предпочтение третьему термину.

Детей из семей мигрантов иногда именуют «невольными мигрантами», что весьма точно отражает сложившуюся ситуацию, с точки зрения автора настоящей работы. Фактически дети, будучи зависимыми от взрослых, это и есть вынужденные мигранты. Решение о смене места жительства принимается без участия детей, но весь сложный путь адаптации ребенок вынужден проходить сам, порой без какой-либо поддержки родителей. Именно поэтому дети из семей мигрантов нуждаются в особой поддержке – они не были инициаторами переезда в другую страну, но обязаны приспособиться, адаптироваться, интегрироваться. При этом структура привычных родственно-семейных, культурно-коммуникативных, природно-территориальных и прочих связей ребенка нарушена, он испытывает психологический дискомфорт, происходит переосмысление системы ценностей и социальных норм, определенный кризис идентичности²⁸. А антимигрантские настроения в обществе и школе отражаются на результатах обучения и социальном самочувствии.

С психолого-педагогической точки зрения адаптация детей из семей мигрантов в школе приравнивается к необходимости учета в образовательном и воспитательном процессе индивидуальных особенностей учащихся, связанных с особенностями здоровья, а также с их культурной, социальной, этнической

²⁷ Зборовский Г.Е., Шуклина Е.А. Обучение детей мигрантов как проблема их социальной адаптации // Социологические исследования. 2013. № 2. С. 80–91; Макаров А.Я. Социокультурная адаптация детей мигрантов в образовательной среде (на примере московского мегаполиса): Дис. ... канд. социол. наук.. М., 2010. 209 с.

²⁸ Омельченко Е.А. Интеграция иноэтничных мигрантов: факторы успеха и основные риски // Этнодиалоги. Научно-информационный альманах. 2017. № 3 (54). С. 35–51.

принадлежностью²⁹. Такой подход отнюдь не является дискриминационным (а именно так могут сказать руководители тех образовательных организаций, которые не желают выстраивать работу на данном направлении; самые распространенные защитные высказывания в этом случае: «для нас все дети равны», «мы не делаем различий между детьми»). Ведь при работе с детьми педагоги обязаны учитывать их возрастные и психологические особенности, иногда – социальное происхождение и предыдущий образовательный опыт. Учет культурных и этнических особенностей находится полностью в логике такого подхода³⁰. Важно отметить, что многие педагоги, имеющие опыт взаимодействия с детьми из семей мигрантов и научившиеся справляться с типичными для этих учеников проблемами, начинают ценить эту категорию за их трудолюбие, прилежание, повышенное чувство ответственности; педагоги любят детей, которые хотя и учатся и на которых виден результат учительского труда.

Есть разные мнения о том, какие образовательные стратегии следует применять для ускорения адаптации и интеграции детей мигрантов в новую образовательную среду. Например, И.М. Кузнецов категорически полагает, что дети мигрантов должны получать образование только в обычных школах, по общим российским федеральным стандартам (основная проблема здесь – соблюдение баланса численности школьников из семей мигрантов и местных детей: местных должно быть не менее двух третей и в школе в целом, и в классах)³¹. Ему возражает В.И. Мукомель, утверждая, что «единой стратегии быть не может. У детей, привезенных в возрасте до 10–12 лет, проблем вообще нет. Нужны дифференцированные стратегии для взрослых, для детей “полуторного поколения” и дошколят»³². По мнению эксперта Т.Н. Юдиной, сейчас органы власти недостаточно уделяют внимания образовательному компоненту интеграции, хотя успешность интеграции мигрантов и их детей – вопрос, который должен быть приоритетным и для власти регионального уровня, и для органов образования, и для конкретных учителей³³.

²⁹ *Афонькина Ю.А., Кузьмичева Т.В., Буцева А.В.* Социальная и образовательная адаптация детей из семей мигрантов в условиях развития образования на Кольском Севере: проектирование деятельности образовательной организации. Красноярск, 2014. С. 108.

³⁰ Обычаи и традиции общения в культуре народов Кавказа. М.: Этносфера, 2010.

³¹ *Дмитриев А.В., Кузнецов И.М., Леденева В.Ю., Назарова Е.А.* Мигранты в Москве: проблемы адаптации. М.: Альфа-М, 2014. С. 39.

³² Там же. С. 40.

³³ Там же.

Образование – один из наиболее быстрых путей к интеграции международных мигрантов и повышения шансов на то, что нынешние ученики принесут обществу пользу, в том числе материальную. Так, не секрет, что широкомасштабная подготовка иностранных студентов в американских высших учебных заведениях позволяет отобрать лучшие кадры для предоставления им места жительства и работы в США. Также получение образования в США стимулирует формирование проамериканских групп, способных «нести в массы» идеологию американской политической и социальной культуры по возвращении в страны своего жительства³⁴. Полагаем необходимым, чтобы Российская Федерация шла таким же путем, воспитывая и формируя будущее поколение, которое будет являться носителем пророссийских взглядов, в каком бы уголке мира оно ни проживало.

Нельзя не отметить, что в целом по Европе ни одна из реализовывавшихся в 80–90-е гг. интеграционных программ не была особенно успешной. Данные конца XX в. показывали, что дети из семей иммигрантов по уровню образования, шансам на получение работы и степени участия в политической жизни отстают от своих сверстников, рожденных в конкретной стране. Так, по исследованиям экономистов 2007–2008 гг., в большинстве стран Организации экономического сотрудничества и развития каждый четвертый учащийся, относящийся ко второму поколению иммигрантов, не обладал базовыми навыками в области математики и чтения³⁵. Данные других международных исследований также свидетельствовали о плохой успеваемости детей из семей иммигрантов, их девиантном поведении и раннем отсеивании из образовательных учреждений³⁶.

Успешной интеграции детей из семей мигрантов в образовательную среду могут препятствовать социально-экономические барьеры. Во-первых, дети могут привлекаться (иногда и в принудительном порядке) к работе, чтобы содержать себя или помогать содержать семью. В таких обстоятельствах дети мигрантов редко посещают школу³⁷. Дети, вовлеченные в сезонную миграцию

³⁴ Коробков А., Мукомель В. Опыт миграционной политики США... С. 374.

³⁵ The Migration Policy Puzzle: Sharing Responsibilities for Managing Immigration and Integration. Athens, IMЕРО, 2009. P. 20.

³⁶ Ломакина И.С. Проблемы мультикультурализма в сфере образования ЕС // Педагогика. 2015. № 2. С. 118–126. С. 123.

³⁷ Child Protection Working Group with the Education Cluster and ILO. NO to child labour, YES to safe and quality education in emergencies [Электронный ресурс]. URL: <https://resourcecentre.savethechildren.net/>

в целях получения заработка, и дети, ведущие кочевой образ жизни, могут не завершить цикл обучения и быть вынужденными переехать в другое место. Поэтому, например, в системах образования Бразилии, Колумбии и Гамбии, чтобы уменьшить негативный эффект от подобных явлений, учитывают сезонность миграций и внедряют особые подходы.

Во-вторых, есть проблема фактической сегрегации детей из семей мигрантов от детей, родившихся в стране приема. Причины сегрегации – в социально-экономических различиях этих категорий. Мигранты первого поколения, как правило, более бедные, и большее их число живет в городских агломерациях. Поэтому чаще они посещают школы в таких районах, где проживают менее благополучные в социально-экономическом отношении семьи. Это может вызывать нежелательные последствия для обеих групп населения. Поэтому одной из существенных проблем стран, давно принимающих иммигрантов, является постепенная «геттоизация» некоторых государственных школ, концентрация детей из семей иммигрантов в определенных образовательных организациях. С одной стороны, это облегчает организацию работы по языковой адаптации обучающихся, но, с другой стороны, в такие школы практически не приходят на обучение дети из обычных семей (за исключением социально неблагополучных), что затрудняет возможность интеграции иммигрантов и отрицательно влияет на равномерность и качество предоставления образовательных услуг в конкретном регионе. В такие школы неохотно отдают своих детей коренные жители, ощущается нехватка педагогов и квалифицированных специалистов³⁸. Это способствует усилению этнической разобщенности и социального неравенства в рамках всего общества. Французский социолог Франсуа Дюбе писал, что для позитивной интеграции детей иммигрантов нужно в первую очередь решить вопрос о справедливости в школах, что часто насилие со стороны детей иммигрантов – это ответная реакция на унижения со стороны учителей и других учащихся³⁹.

Данные некоторых стран с высоким уровнем дохода населения показывают, что прием в школу значительного числа детей

node/9156/pdf/cl_and_education_in_emergencies_final_web.pdf (дата обращения: 23.12.2019).

³⁸ Подробнее об этом см., например: *Felouzis G., Perroton J., Liot F.* L'apartheid scolaire. Enquête sur la segregation ethnique dans les colleges. Paris: les éditions du Seuil, 2005.

³⁹ *Дудко С.А.* Французская школа после теракта 7 января 2015 г. в Париже: реакция детей североафриканских иммигрантов // Педагогика. 2015. № 3. С. 117.

из семей мигрантов может стать причиной перехода детей, родившихся в данной стране, в другие – нередко частные – школы⁴⁰. Для уменьшения этих тенденций к сегрегации правительствами принимаются определенные меры. Например, датский муниципалитет Аархус установил, что процент учащихся, требующих языковой поддержки, не должен превышать 20% для любой школы. Если число подобных учеников этот процент превышает, часть их переводят в другую школу⁴¹.

Язык обучения может стать главным препятствием для интеграции учащихся из семей мигрантов, даже если они приняты в школу и посещают занятия. В США, например, большой проблемой стало значительное число детей, изучающих английский как неродной, среди мигрантов второго поколения (даже у которых один родитель происходит из США). Фактически это означает, что родители таких детей, несмотря на факт рождения и получение образования в Штатах, совсем не учили английский даже в пределах школьной программы. Потенциально это значительное препятствие для широкой интеграции как родителей, так и детей⁴².

Важную роль в обеспечении готовности детей к начальной школе играет раннее обучение, доступ детей к дошкольному образованию. Особенно важно это для детей, которые дома не говорят на языке большинства, и поэтому их пребывание в иноязычной среде детского сада позволяет им прийти в начальную школу

⁴⁰ *Bloem N., Diaz R.* White flight: integration through segregation in Danish metropolitan public schools. 2007 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.humanityinaction.org/knowledgebase/142-white-flight-integration-through-segregation-in-danish-metropolitan-public-schools> (дата обращения: 23.12.2019); *Farlie R.W., Resch A.M.* Is there “white flight” into private schools? Evidence from the National Educational Longitudinal Survey // *The Review of Economics and Statistics*. 2002. 84 (1). P. 21–33 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/003465302317331892> (дата обращения: 23.12.2019).

⁴¹ *Jørgensen M.B.* Decentralising immigrant integration: Denmark’s mainstreaming initiatives in employment, education, and social affairs // *Migration Policy Institute* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/decentralising-immigrant-integration-denmarks-mainstreaming-initiatives-employment> (дата обращения: 19.12.2019).

⁴² *Fix M., McHugh M.* Education, diversity, and the second generation: a discussion guide // *Migration Policy Institute*. 2009 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/education-diversity-and-second-generation-discussion-guide> (дата обращения: 19.12.2019).

с более развитыми языковыми навыками. Развитию детского билингвизма способствует организация целенаправленной подготовки к этому воспитателей и других работников дошкольных учреждений, работающих с семьями, говорящими на разных языках. Особенно большие успехи достигаются тогда, когда сами родители начинают использовать при общении с ребенком не только родной язык, но и язык большинства⁴³. К сожалению, на практике семьи мигрантов реже по сравнению с местным населением, получают доступ к качественному дошкольному образованию⁴⁴.

Еще один фактор, который влияет на уровень интеграции в системе образования мигрантов, – это наличие отбора детей и возраст, в котором такой отбор совершается. Данные некоторых стран с высоким уровнем дохода показывают, что детей мигрантов часто подталкивают к выбору образовательных траекторий в сфере начального и среднего профессионального, а не высшего образования. Такое наблюдение сделано, например, в Германии, где действует система с жестким отбором обучающихся. Из обучающихся, родившихся за пределами Германии, только 23% посещают старшую школу (по сравнению с 46% учащихся немецкого происхождения). Не заканчивают среднюю школу 1,8% учеников, родившихся в Германии, и 14,2% учеников, родившихся за пределами Германии⁴⁵.

Подсчитано, что примерно 40% населения мира не имеют доступа к образованию на том языке, на котором они говорят и который понимают. Особенно болезненным этот вопрос является для стран с большим разнообразием языков, где проживает и много детей из семей мигрантов. Некоторые из этих стран предпринимают усилия, чтобы признать важность обучения детей на их родном языке и внедрить соответствующие программы. Их

⁴³ UNICEF. Children in immigrant families in eight affluent countries. Innocent Research Centre [Электронный ресурс]. URL: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ii_immig_families.pdf (дата обращения: 19.12.2019).

⁴⁴ Leseman P. Early education for immigrant children // Migration Policy Institute. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/early-education-immigrant-children> (дата обращения: 19.12.2019).

⁴⁵ Bendel P. Coordinating immigrant integration in Germany: mainstreaming at the federal and local levels // Migration Policy Institute [Электронный ресурс]. URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/coordinating-immigrant-integration-germany-mainstreaming-federal-and-local-levels> (дата обращения: 18.12.2019).

лучшие практики могут быть использованы в качестве примеров в начальном образовании детей мигрантов в целом⁴⁶. Например, в 1977 г. Швеция ввела программы обучения на родном языке для детей из семей мигрантов, основываясь на уже имевшемся опыте преподавания на родном языке проживающим в этой стране меньшинствам – саами и финнам⁴⁷.

Обучение на родном языке дает детям возможность лучше усвоить начальные навыки. Есть также данные о том, что использование родного языка поддерживает в детях из семей мигрантов чувство самоуважения и способствует достижению ими лучших образовательных результатов⁴⁸. В разных странах такое обучение организовано по-разному: где-то процесс централизован законодательно, где-то вопросы решаются в порядке инициативы на местах.

Среди специалистов до сих пор идут споры, следует ли сразу вводить детей из семей мигрантов в основные классы или вначале давать им возможность адаптироваться в особых группах (классах). В 2015 г. в Организации экономического сотрудничества и развития пришли к выводу о том, что дети из семей мигрантов, пережившие «погружение» в основные классы, в 15-летнем возрасте показывают по тестированию PISA более высокие результаты. По мнению же ряда специалистов, введение интенсивного обучения государственному языку детей иммигрантов в отдельных группах оказывает негативное воздействие «через формирование и закрепление у детей иммигрантов чувства отличия, заниженной самооценки и стереотипного восприятия своей культуры»⁴⁹. Есть и обратные данные: большие успехи наблюдаются у тех учеников из семей мигрантов, которые вначале посещали отдельные занятия с целью интенсивного изучения языка. Очень важно при этом не объединять группы для детей, нуждающихся в языковой поддержке, с группами для детей с ограни-

⁴⁶ UNESCO. 2016 If you don't understand, how can you learn? Global Education Monitoring Report Policy. Paper 24 [Электронный ресурс]. URL: <http://allinschool.org/wp-content/uploads/2015/04/243713E.pdf> (дата обращения: 29.12.2019).

⁴⁷ *Jacobs D.* The Educational Integration of Migrants. What Is the Role of Sending Society Actors and Is There a Transnational Educational Field? INTERACT RR 2013/03, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, FI: European University Institute, 2013.

⁴⁸ *Taguma M., Kim M., Brink S., Teltemann J.* Sweden. OECD Reviews of Migrant Education. 2010 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/sweden/44862803.pdf> (дата обращения: 29.12.2019).

⁴⁹ *Ломакина И.С.* Проблемы мультикультурализма... С. 122.

ченными возможностями. Дети из семей мигрантов часто включаются именно в эти группы, даже если у них не диагностируют учебные проблемы. Такие решения только подчеркивают отличия детей мигрантов и не способствуют их быстрому включению в образовательный процесс⁵⁰.

Среди конкретных примеров организации работы по интеграции международных мигрантов в зарубежных странах можно отметить такие, как организация бесплатных курсов по изучению языка принимающей страны, расширение охвата детей иммигрантов дошкольным воспитанием (во Франции – более 80%), создание в школах «классов выравнивания»⁵¹, индивидуальная работа педагогов и психологов с детьми иммигрантов и родителями учащихся. В Швеции и Нидерландах на протяжении ряда лет новым учащимся, не владеющим государственным языком, выписывались так называемые «языковые сертификаты» на прохождение бесплатной интенсивной языковой подготовки в определенном объеме на базе отдельных лингвистических центров или районных общеобразовательных школ. Европейские эксперты признают, что направление этой категории учащихся в класс вместе с теми, кто знает основной язык обучения и готов к усвоению учебного материала, оказывает отрицательное влияние на качество образования как детей «коренных» жителей, так и детей мигрантов, вызывает недовольство родителей и педагогов.

В Германии есть национальная программа «ForMig», в рамках которой осуществляется поддержка в обучении грамоте этнических меньшинств. Особым успехом пользуется программа «Rucksackprojekt» в Берлине. В рамках этого проекта учителя начальных классов и воспитатели детских садов проводят инструктаж с родителями-мигрантами на их родном языке по поводу темы, которой будет посвящено следующее занятие. Родители, в свою очередь, консультируют собственных детей на родном языке. Некоторые из родителей могут играть роль «Elternbegleiter» – семейных помощников, проводя консультации с другими иммигрантами, а также помогая им устанавливать коммуникацию с учителями.

В разных землях школы имеют свои собственные программы по поддержке иностранных детей в изучении немецкого языка, при первом переводе ученика-инофона в последующий класс

⁵⁰ Waslin M. Undocumented children face these challenges in accessing public education. 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://immigrationimpact.com/2016/04/14/undocumented-children-public-education/> (дата обращения: 13.12.2019).

⁵¹ Вульфсон Б.Л. Аккультурация иммигрантов... С. 69.

его возможные языковые трудности при оценке успеваемости не учитываются⁵². Помощь может оказываться в формате подготовительных классов для иностранных учащихся-инофонов; в формате языковых курсов, которые совмещают обучение по основным предметам с интенсивным обучением немецкому языку; в формате двуязычных курсов на немецком и родном языках; в формате интенсивных курсов немецкого как иностранного и через вспомогательные уроки для учащихся интегрированных классов, нуждающихся в улучшении коммуникативных навыков на немецком языке. Для языковой адаптации детей-инофонов созданы программы дополнительного обучения чтению и письму, реализуемые на базе школы во внеурочные часы. Проводятся уроки по сохранению национальной самобытности и родного языка детей из семей международных мигрантов, также для сохранения культурной самобытности иностранным обучающимся преподают на их родном языке географию, историю и культуру их родной страны, причем занятия проводятся на их родном языке⁵³.

В Италии в 1989 г. Министерство образования специальным циркуляром отменило все ограничения, существовавшие с 1920-х гг. на прием иностранцев в школы. В 1995 г. для детей иммигрантов, не имевших специального разрешения на въезд, была отменена формула «прием с некоторыми оговорками»⁵⁴. В настоящее время на всех детей школьного возраста из иммигрантских семей распространяется действие закона об обязательном школьном образовании, включая положение о доступе к образовательным услугам и участию в жизни школ. Для облегчения процесса интеграции родителям предписывается определять детей-инофонов в обычные классы в соответствии с их возрастом и уровнем подготовки. Законом запрещено создавать специальные классы для детей иммигрантов, но по правилам не рекомендуется зачисление в класс более пяти детей-неитальянцев, принадлежащих к одной языковой группе⁵⁵, по всей видимости, чтобы избежать процесса «анклавизации» внутри класса.

⁵² Уша Т.Ю. Опыт языковой адаптации инофонов как отражение миграционной политики // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2014. № 170. С. 26–34. С. 29.

⁵³ Там же. С. 29–30.

⁵⁴ Животовская И.Г. Иммигранты в Италии: проблемы интеграции // Актуальные проблемы Европы. 2006. № 1: Иммигранты в Европе. Проблемы социальной и культурной адаптации: Сб. науч. тр. РАН. М.: ИНИОН, 2006. С. 128.

⁵⁵ Там же.

Первоначально в итальянских школах не предусматривалось создание специальных условий для изучения итальянского языка. Предполагалось, что метод «погружения» обеспечит успешную языковую адаптацию для всех категорий «новых итальянцев». Однако на практике эти ожидания не всегда оправдывались, и многие учителя, имеющие в своих классах международных мигрантов, проводили дополнительные занятия по итальянскому языку. Так, в провинции Модена для учащихся начальных классов предусматривались: специальный курс углубленного изучения итальянского языка перед началом учебного года; специальные программы обучения грамотности, выполнение которых постоянно контролируется в течение учебного года; прикрепление наставника, отслеживавшего ситуацию с обучением учащегося-иммигранта. Это сочеталось с созданием в школе условий для ознакомления всех учащихся с культурой стран, откуда приехали школьники-иммигранты, включая формирование специальных фондов в школьной библиотеке. Параллельно предлагались программы для сохранения детьми из семей иммигрантов родного языка и культуры: так, в некоторых школах действовали двух-летние курсы изучения письменного арабского языка, чтобы привлечь детей из семей мигрантов-мусульман к посещению обычных школ⁵⁶.

Проблемы интеграции детей из семей иммигрантов в школах Нидерландов связаны во многом с наличием большой доли частных образовательных организаций (до 90%) в сфере начального образования. Около 75% детей учатся в частных школах, которыми владеют религиозные общества, в том числе мусульманские (на 2006 г. в Нидерландах работало 400 мечетей, 32 мусульманские начальные школы, одна средняя школа и университет в Роттердаме)⁵⁷. Несмотря на требование регулярного прохождения аттестации учителей Министерством образования и науки Нидерландов, а также выделение государственной поддержки на обслуживание зданий и оплату персонала, определение содержания и методик обучения остается в сфере компетенции самих образовательных организаций. Поэтому единого подхода на уровне государства к принципам интеграции детей из семей международных мигрантов средствами образования не разработано.

В Соединенных Штатах Америки законодательно запрещено требовать при приеме в школу какие-либо документы, подтвержда-

⁵⁶ Животовская И.Г. Указ. соч. С. 129, 135, 138–139.

⁵⁷ Ридель С. Мусульмане в Европейском Союзе. Национальные концепции интеграции в сравнении // Вестник аналитики. 2007. № 2. С. 103–115. С. 112.

дающие право учащихся на проживание в этой стране; незнание языка, разумеется, также не может служить причиной для отказа в приеме в школу⁵⁸. Обучение происходит в смешанном с языковой точки зрения классе, где учитель-предметник ориентируется на носителей английского языка. Школа заинтересована в том, чтобы инофон как можно быстрее освоил английский язык, чтобы показать нормальные результаты на ежегодном тестировании, которое важнее для школы, чем для самого учащегося. Высокий процент учащихся, не выдерживающих тестирование в течение двух-трех лет, является основанием для лишения учебного заведения лицензии на право деятельности. Детям-инофонам оказывается бесплатная поддержка в виде дополнительных занятий английским языком во внеурочное время, используются такие формы работы, как объяснения в паре с учениками, владеющими испанским языком. Также иноязычным учащимся предлагается использовать учебники по предмету, изданные на их родине на родном языке, а для мексиканцев издают дубликаты американских учебников (переводы) на испанском языке⁵⁹. Успешно работает профессиональная ассоциация – Общество межкультурного образования, обучения и исследований (Society for Intercultural Education, Training and Research (SIETAR))⁶⁰.

В тех странах, где системе дошкольного образования уделяется достаточно внимания и где эта система работает с привлечением бюджетного финансирования, семьи мигрантов мотивируют отдавать детей в детский сад как можно в более раннем возрасте. В Швеции, например, более 80% всех детей, достигших двух лет, по состоянию на 2010 год, посещали дошкольные образовательные учреждения⁶¹.

Проведенный краткий анализ европейского опыта показывает, что интеграция мигрантов средствами образования имеет много мощных позитивных эффектов. Например, сравнительное исследование турецких мигрантов в ряде европейских стран показало, что социальные системы, где осуществляется поддержка мигрантов, ассоциируются с большей экономической мобильностью

⁵⁸ Уша Т.Ю. Опыт языковой адаптации инофонов... С. 28.

⁵⁹ Там же.

⁶⁰ Сухов А.Н., Трыканова С.А. Миграция в Европе и ее последствия: Учеб. пособие. М.: Флинта: МПСИ, 2008. С. 201.

⁶¹ Starting Them Young: Nursery Schools are the Latest Front-line in the Scandinavian Integration Debate // The Economist, 28 January 2010. P. 64 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.economist.com/node/15394132> (дата обращения: 03.12.2019).

второго поколения мигрантов⁶². При этом данные исследования PISA об образовательных результатах мигрантов второго поколения свидетельствуют, что успехи учеников находятся в прямой зависимости от уровня образования их родителей. Это означает, что успешная интеграция первого поколения мигрантов в образовательное пространство, скорее всего, приведет через поколение к полной и успешной интеграции в принимающее общество их детей.

В сентябре 2015 г. в рамках Саммита по устойчивому развитию на 70-й Генеральной Ассамблее ООН была принята новая Повестка дня в области устойчивого развития до 2030 г.⁶³ Этот важный официальный документ содержит 17 глобальных целей и 169 соответствующих задач устойчивого развития. Согласно Повестке устойчивым считается «развитие, отвечающее потребностям нынешнего поколения без ущерба для возможностей будущих поколений удовлетворять их собственные потребности». Очевидно, что устойчивое развитие невозможно без всеобщего образования. Поэтому Четвертой глобальной целью Повестки является «обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех»⁶⁴. Таким образом, все образовательные учреждения должны быть ориентированы на осуществление этой цели. Но, разумеется, методы достижения цели во многом зависят от аудитории обучающихся. В связи со сложной миграционной обстановкой в мире проблемы обучения мигрантов и, прежде всего, их детей приобретают все большее, злободневное значение. И в данном случае на систему образования ложится задача не только повышения грамотности, образованности определенных слоев населения, но и формирования межкультурной компетентности, воспитания толерантности по отношению к представителям иных этносов, выросшим в разных этнокультурных условиях, что должно вести к бесконфликтному их сосуществованию.

⁶² Schnell P. Education mobility of second-generation Turks. IMISCOE Research Series [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imiscoe.org/publications/library/2-imiscoe-research-series/6-educational-mobility-of-second-generation-turks> (дата обращения: 18.12.2019).

⁶³ Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015> (дата обращения: 27.11.2019).

⁶⁴ Глобальная программа действий по образованию в интересах устойчивого развития [Электронный ресурс]. URL: <http://www.geogr.msu.ru/science/projects/our/docs/index.php> (дата обращения: 13.12.2019).

Преодоление барьеров, ограничивающих получение мигрантами образования, – ключ к достижению не только цели устойчивого развития № 4, но и других обозначенных международным сообществом целей⁶⁵. Многократно доказано, что образование людей положительно влияет на материальный и духовный уровень их жизни, повышает качество труда, улучшает показатели в сфере здоровья, снижает гендерное неравенство, усиливает поддержку демократии, обеспечивает более высокий уровень толерантности, участие в политической жизни и заботу об окружающей среде⁶⁶.

В целом можно сказать, что зарубежный опыт в основном отвергает требование предварительной языковой адаптации детей-инофонов при приеме в школу, но предусматривает разнообразие форм и способов языковой адаптации и пропедевтической подготовки, которые реализуются параллельно учебному процессу или встраиваются в него. В странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) есть три модели, по которым организовано обучение. Первая – модель этнической идентичности, где на первом месте – общепризнанная ценность родного языка и культуры. Вторая – языково-ассимиляционная модель, при которой делается акцент на освоении языка принимающей страны. И третья – модель языковой интеграции, которая все языки обучения воспринимает как равноценные.

⁶⁵ Формулировка Цели №4 звучит так: «Обеспечить инклюзивное качество образования и способствовать образованию на протяжении всей жизни для всех.

4.1. К 2030 году обеспечить получение всеми мальчиками и девочками полного бесплатного, равного и качественного начального и среднего образования....

4.2. К 2030 году обеспечить доступ всех мальчиков и девочек к получению качественного дошкольного образования, программам раннего развития и... Чтобы подготовить детей к получению начального образования...

4.5. К 2030 году уничтожить гендерное неравенство в образовании и гарантировать равный доступ ко всем уровням образования и профессионального обучения для уязвимых групп, в том числе детей с ограниченными возможностями, коренных народов и детей, находящихся в сложных жизненных ситуациях...

4.7. К 2030 году гарантировать всем обучающимся получение знаний...»

⁶⁶ OECD. Perspectives on global development 2017: international migration in a shifting world. OECD Publishing, Paris. 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/dev/perspectives-on-global-development-22224475.htm> (дата обращения: 18.12.2019).

Однозначных оценок и рекомендаций по выбору того или иного пути не существует: очень многое зависит от региональной специфики, от состава обучающихся из семей мигрантов (насколько они однородны по языковому и этническому признакам) и их доли в общем школьном контингенте, а также от других многочисленных факторов.

2. Интеграция детей международных мигрантов в российских образовательных учреждениях

Достоверной статистики о числе детей из семей международных мигрантов, обучающихся или готовых обучаться в российских образовательных организациях, на данный момент в открытых источниках нет. Сравнительный анализ доступных статистических данных о возрастном составе въезжающих в РФ международных мигрантов в разрезе отдельных стран и регионов также провести невозможно, поскольку эти данные на сайте МВД РФ не публикуются. Последняя полная информация, доступная автору настоящего доклада, относится к середине 2016 г. и позволяет сделать экспертный вывод о численности категории потенциальных обучающихся школ и воспитанников детских садов из семей международных мигрантов в 600–700 тыс. человек на всей территории России (возраст детей – от 3 до 18 лет). Есть основания полагать, что за прошедшие три года ситуация кардинально не изменилась, хотя некоторый рост (пропорционально росту числа поставленных на учет мигрантов) возможен, и численность школьников и детсадовцев из семей международных мигрантов в России остается в пределах 800–900 тыс. человек.

В Российской Федерации право на получение образования гарантировано детям в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 43, п. 1, 2, 4)⁶⁷. Основной Федеральный закон «Об образовании» подтверждает это, уточняя, что право на образование гарантировано любому ребенку вне зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным

⁶⁷ Основной Закон РФ гласит: «Каждый имеет право на образование»; «Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования»; «Основное общее образование обязательно» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.constitution.ru/> (дата обращения: 25.12.2019).

объединениям, а также других обстоятельств⁶⁸. В Законе «О правовом положении иностранных граждан в РФ» также упоминается, что иностранные граждане пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации⁶⁹. Помимо этого, учитываются нормы международного права: Конвенция о правах ребенка (20 ноября 1989 г.); Протокол №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1959 г., с изменениями от 11 мая 1994 г.); Всемирная декларация «Об образовании для всех» (Джомтьен, 5–9 марта 1990 г.)⁷⁰. В соответствии с этими документами государство берет на себя обязанность обеспечить равный доступ к образованию для всех категорий населения. Вопросы адаптации и интеграции мигрантов, в том числе средствами образования, нашли свое отражение в действующих Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. и Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.

Однако единого инструктивного документа, который бы целевым образом регулировал вопросы обучения детей из семей мигрантов в Российской Федерации, на данный момент не существует. Единственным документом на уровне Министерства образования и науки (в то время – Министерства общего и профессионального образования РФ), известным автору настоящего доклада и упоми-

⁶⁸ Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Статья 5, п. 1 («В РФ гарантируется право каждого человека на образование») и 2 (точная цитата приведена в тексте исследования) [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon-ob-obrazovanii.ru/> (дата обращения: 25.12.2019).

⁶⁹ Федеральный закон от 25.07.2002 г. №115-ФЗ (ред. 31.12.2017) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://legalacts.ru/doc/115_FZ-o-pravovom-polozenii-inostrannyh-grazhdan-v-rossijskoj-federacii/ (дата обращения: 25.12.2019).

⁷⁰ Конвенция о правах ребенка (принята Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9959/ (дата обращения: 27.12.2019); Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1959 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901867999> (дата обращения: 27.12.2019); Всемирная декларация «Об образовании для всех» (Джомтьен, 5–9 марта 1990 г.) / [Электронный ресурс]. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147r.pdf> (дата обращения: 27.12.2019).

нающим проблемы языковой и социально-культурной адаптации детей из семей мигрантов, являются Рекомендации по организации обучения детей из семей беженцев и вынужденных переселенцев в общеобразовательных учреждениях Российской Федерации⁷¹. В нем органам управления образованием в субъектах РФ предложен ряд мер, необходимых для организации обучения такого контингента детей, включая слабо владеющих русским языком. Министерство подтверждает право вышеупомянутого контингента детей на получение школьного образования и рекомендует вовлечь в комплексную работу по интеграции таких детей в образовательную среду весь педагогический коллектив образовательного учреждения, упоминая о проблеме как языковой, так и социально-психологической адаптации. Авторами документа допускается возможность организации подготовительных занятий по русскому языку для детей, слабо им владеющих, и даже рекомендуются определенные учебники. Говорится и о важности проведения пропедевтических курсов, вводящих будущих учеников в ту или иную область науки и знакомящих их с основными понятиями. При этом прописана возможность обеспечения таких занятий в рамках межшкольных факультативов. Важно, что в Рекомендациях предусмотрена и необходимость подготовки учителей к работе с детьми из семей мигрантов: местным (региональным) институтам повышения квалификации работников образования советуют организовать курсы переподготовки и разработать соответствующие пособия. А в классах «компенсирующего обучения» (так в документе именуется группы интенсивной подготовки детей из семей беженцев и вынужденных переселенцев) предлагается делить классы на группы и проводить дополнительные занятия, в том числе за счет вариативной части базисного учебного плана. Прописана даже рекомендованная длительность таких занятий: в начальной школе – 1–2 часа в неделю, в основной и старшей школе – от 2 до 4 часов в неделю. В качестве итогового экзамена по русскому языку в девятом классе для таких детей предлагалось изложение без грамматических заданий, как для учащихся школ с родным (нерусским) языком обучения.

Как понятие из описания данного рекомендательного документа, за почти 20 лет многое изменилось: часть используемых понятий уже не соответствует действующим сейчас нормативным документам (уже нет базисного учебного плана, кардинально изменен порядок финансирования образовательных организаций,

⁷¹ Письмо Министерства общего и профессионального образования РФ от 7 мая 1999 г. № 682/11-12 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/58863360> (дата обращения: 27.12.2019).

исчезли классы компенсирующего обучения, итоговый экзамен по русскому языку стал единым для всех и т. п.). Однако анализируемый материал сформировал неплохую основу для проявления инициатив в конкретных субъектах Российской Федерации, испытывавших интенсивные иммиграционные потоки. Одним из ярких примеров такой инициативы, оформленной законодательно и прошедшей испытание временем, стал опыт города Москвы по созданию системы языковой и социально-культурной адаптации детей из семей мигрантов.

Столичная система адаптации и интеграции детей из семей международных мигрантов средствами образования выстраивалась в 2000-е гг. на основе самобытного, богатого, к тому времени уже почти пятнадцатилетнего опыта работы образовательных учреждений с этнокультурным компонентом образования. Сеть этнокультурных школ и детских садов объединяла учреждения с углубленным изучением этнокомпонента (языка и культуры) для детей из грузинских, армянских, корейских, татарских, польских, украинских, цыганских и многих других семей. С конца 1980 – начала 1990-х гг. в Москве стала выстраиваться особая, этнокультурная подсистема образования в условиях многонационального города. Темпы роста образовательных учреждений с этнокультурным компонентом образования были довольно высокими. За 1988–1998 гг. общее число этих учреждений выросло с четырех до сорока семи. Как правило, процедура создания образовательного учреждения с этнокультурным компонентом образования была следующей: та или иная национально-культурная организация обращалась к правительству Москвы с соответствующей просьбой, Департамент образования содействовал созданию на базе одной из государственных школ «воскресного» культурно-образовательного центра. При достаточном количестве учеников через некоторое время открывались классы с углубленным изучением родного языка и культуры. Позже некоторые из таких учреждений были преобразованы в школы с этнокультурным компонентом образования⁷².

Одновременно с ростом числа этнокультурных школ создавалась нормативно-правовая, учебно-методическая и кадровая база этой сферы образования. При этом практическое значение разработанных и принятых за это время нормативных документов выходит за рамки московского региона. В соответствии с программой «Столичное образование–1», принятой в 1994 г. Московским

⁷² Подробнее об этом см.: Горячев Ю.А., Захаров В.Ф., Курнешова Л.Е., Омельченко Е.А., Савченко Т.В. Интеграция мигрантов средствами образования. М.: Этносфера, 2007. С. 25–32.

комитетом образования, были разработаны Концепция содержания образования московских школ с этнокультурным компонентом образования и Программа развития этнокультурного образования на 1994–1998 гг. Главной задачей сферы этнокультурного образования в то время было «выстроить такую образовательную подсистему, которая с максимально возможной полнотой в реальном масштабе времени начала бы удовлетворять самые насущные этнокультурные и этнообразовательные потребности жителей столицы»⁷³. В августе 1997 г. Постановлением правительства Москвы были утверждены Положение об общеобразовательной школе с этнокультурным (национальным) компонентом образования и Положение о дошкольном образовательном учреждении с этнокультурным (национальным) компонентом образования. В соответствии с Программой развития этнокультурного образования в Москве на 1998–2000 гг. (составной частью программы «Столичное образование–2») в столице открыли еще 15 учреждений этнокультурного образования⁷⁴. При этом среди них было несколько школ и детских садов с русским этнокультурным компонентом – углубленным изучением русской традиционной культуры.

Принятый в 2004 г. Закон «Об общем образовании в городе Москве» утвердил принципы создания и функционирования государственных образовательных учреждений с этнокультурным компонентом образования. Согласно новому Закону такие школы стали одним из видов «государственных образовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы». Закон утверждал и право образовательных учреждений формировать классы с этнокультурным (национальным) компонентом образования. При этом обучение, как и в других школах Москвы, велось на государственном русском языке. Этнокультурный компонент образования в этих школах и классах реализовывался с учетом пожеланий родителей и учеников за счет регионального и школьного компонентов, в виде дополнительных образовательных программ по изучению национальных языков, истории, культуры и традиций народа – носителя языка⁷⁵.

⁷³ Концепция содержания образования московских школ с этнокультурным (национальным) компонентом образования // Состояние и перспективы развития учреждений национального образования г. Москвы: Информационно-методический сборник. Вып. 2. М., 1995. С. 5–16.

⁷⁴ Постановление Правительства Москвы от 19 августа 2007 г. № 653.

⁷⁵ Подробно об этом см.: Горячев Ю.А., Захаров В.Ф., Курнешова Л.Е., Омельченко Е.А., Савченко Т.В. Интеграция мигрантов...

Положительными чертами московской национально-образовательной системы были: разнообразие форм этнокультурного образования, связь образования и воспитания, внимание к повышению этнологической квалификации руководителей школ и преподавателей гуманитарных дисциплин. Этот опыт активно изучался субъектами Российской Федерации, а также органами управления образованием ряда зарубежных государств (в том числе стран СНГ) для разработки организационно-правовых и методических основ региональных систем этнокультурного образования.

К началу 2010 г. программы этнокультурного компонента образования, предусматривавшие изучение языка, культуры, истории и традиций ряда народов и народностей Российской Федерации, стран СНГ и Балтии, дальнего зарубежья, реализовывали более семидесяти образовательных учреждений Москвы. При этом большую часть этих учреждений составляли обычные средние общеобразовательные школы с многонациональным составом учащихся, где были созданы классы с этнокультурным компонентом образования или культурно-образовательные центры/«воскресные школы» с углубленным изучением одной или нескольких национальных культур. В столичных учреждениях, в той или иной форме реализующих этнокультурный компонент образования, обучались и воспитывались свыше 20 тыс. детей и работали более 2,5 тыс. педагогов. 85% из них – постоянные жители Москвы, а остальные, как правило, имели временную регистрацию.

Важно отметить, что в большинстве своем московские этнокультурные школы не являлись монокультурными, моноэтническими, они тяготели к межэтническому типу общения и формирования образовательной среды. Для Москвы они были в том числе и «островками» проявлений той или иной этнической культуры, местом знакомства с языком, традициями, образом жизни народов России и сопредельных стран.

Учреждения с этнокультурным компонентом образования сыграли важную роль в формировании в Москве системы адаптации и интеграции международных мигрантов. На первом этапе становления этнокультурного образования главной целью было создать для детей различных национальностей возможность углубленного изучения родного языка, истории, культуры. В то время никто и не предполагал, что в ближайшее время придется ставить вопрос о преподавании русского языка как иностранного учащимся из молодых независимых государств постсоветского пространства. Но результаты проведенных специалистами в 1998–1999 гг. тестирований показали, что для значительной части учеников этнокультурных школ русский язык, по сути, стал иностранным и уровень владения им крайне низок.

В середине 1990-х гг. в целях комплексного решения задач национально-культурного образования и создания в этой связи системы методического сопровождения и повышения квалификации для управленцев и педагогов этнокультурных школ в Московском институте открытого образования был создан центр межнационального образования. Именно этот Центр, в 1999 г. преобразованный в кафедру международного образования, вел научно-исследовательскую работу в сфере национально-культурного образования и разрабатывал практические предложения по развитию этнокультурных учебных программ для правительства Москвы. Создание и апробация методики преподавания государственного (русского) языка для школьников из зарубежных стран, подготовка и повышение квалификации специалистов и педагогов для других столичных школ стали одной из основных задач коллектива кафедры. В начале 2000-х гг. были разработаны учебные программы для детей, не владеющих или слабо владеющих русским языком. Одна из них была ориентирована на старший дошкольный и младший школьный возраст, другая – на детей постарше, учащихся начальной школы⁷⁶. Тогда же коллективы авторов приступили к разработке и апробации учебных пособий в помощь педагогам и ученикам, рассчитанных на разный возраст и уровень знания языка. С 2002 по 2007 г. были подготовлены и изданы учебно-методические комплекты: «Уроки русской речи» (в двух частях), «Русский язык: от ступени к ступени», «Учимся в русской школе»⁷⁷. Большим спросом пользовались курсы Мос-

⁷⁶ *Каленкова О.Н.* Программа по русскому языку как иностранному для детей 6–7 лет; *Савченко Т.В., Какорина Е.В.* Программа по русскому языку как иностранному для детей 8–12 лет. Впервые эти программы были опубликованы в сборнике: *Этнокультурное (национальное) образование в Москве. Серия «Инструктивно-методическое обеспечение содержания образования в Москве»*. М.: МИПКРО, 2001 (гл. 2).

⁷⁷ *Какорина Е.В., Костылева Л.В., Савченко Т.В.* Русский язык: от ступени к ступени. Учебно-метод. комплект для детей младшего и среднего школьного возраста: В 2 кн. М.: Этносфера, 2005 (переиздано в 2007 г.); *Каленкова О.Н.* Уроки русской речи. Учебно-метод. комплект для детей старшего дошкольного и младшего школьного возраста, не владеющих русским языком. Ч. 1: Книга для учителя и альбом для ученика. М.: Этносфера, 2003 (книга переиздана в 2007 г.); *Каленкова О.Н., Шатилова И.Е.* Уроки русской речи: Учебно-метод. комплект для детей старшего дошкольного и младшего школьного возраста, не владеющих русским языком. Ч. 2: Книга для учителя и альбом для ученика. М.: Этносфера, 2007; *Каленкова О.Н., Феоктистова Т.Л., Менчик Е.В.* Учимся в русской школе: Учебно-метод. комплект для учащихся младших и средних классов, слабо

ковского института открытого образования (ранее – Московский институт повышения квалификации работников образования, МИПКРО) по повышению квалификации и переподготовке учителей-словесников по программе «Методика преподавания русского языка как иностранного в школе». На них готовили преподавателей, знающих специфику школьного образования, к работе с учащимися, для которых русский язык, по существу, – неродной или иностранный. Первыми выпускниками курсов повышения квалификации стали педагоги этнокультурных школ и детских садов. Позже к программе присоединялось все больше учителей начальных классов и преподавателей русского языка из обычных общеобразовательных школ с многонациональным составом учащихся. Таким образом, первые шаги на направлении учебно-методического обеспечения и организации системы повышения квалификации для учреждений с этнокультурным компонентом образования по методике «русский как иностранный» оказались востребованы и в других московских школах.

В конце 1990-х гг. миграционная нагрузка на образовательную систему столицы стала расти в связи с притоком очередной волны новых московских жителей – трудовых мигрантов из иностранных государств. Многие из них, адаптировавшись в новых условиях, начали массово перевозить свои семьи из мест «исхода». Так, по имеющимся данным, если в 1999/2000 уч. г. в школах города Москвы обучались более 8 тыс. детей, прибывших из зарубежных стран, то к 2007 г. – почти 30 тыс.⁷⁸

Иноязычным детям прежде всего необходимо научиться говорить по-русски, то есть освоить грамматические основы языка, фонетику, лексику, и научиться использовать эти знания в свободном общении. А русскоязычные дети, поступая в школу в 6–7 лет, уже имеют лексический запас не менее 10 тыс. слов и нацелены на освоение грамотного чтения и письма. Встреча за партой учеников столь разного уровня базовой подготовки ставила перед учителем несовместимые учебные задачи. В соответствии с международной практикой необходимо было организовать первичное языковое обучение детей мигрантов в небольших группах.

22 ноября 2000 г. Московский комитет образования издал приказ № 875 «Об открытии групп по изучению русского языка как иностранного для обучающихся в образовательных учреждениях города Москвы». В этом нормативном документе впервые был

владеющих русским языком. Ч. 1: Книга для учителя и книга для ученика. М.: Этносфера, 2006 (книга переиздана в 2007 г.).

⁷⁸ Горячев Ю.А., Захаров В.Ф., Курнешова Л.Е., Омельченко Е.А., Савченко Т.В. Интеграция мигрантов... С. 47.

официально поставлен вопрос о создании в школе условий для проведения работы по языковой адаптации детей, не владеющих или слабо владеющих русским языком. Окружным управлениям образования города Москвы, при содействии Московского института открытого образования, предписывалось принять целый ряд организационных мер по налаживанию обучения этих детей. В частности, приказ предусматривал возможность открытия в любом образовательном учреждении города (включая школы с этнокультурным компонентом образования) групп по изучению русского языка «как иностранного» с учебной нагрузкой 2 часа в неделю. Эти учебные часы оплачивались за счет бюджетного финансирования, а число учащихся в каждой языковой группе не превышало 9–13 учеников. Посещая такие дополнительные занятия, дети-мигранты, слабо владеющие русским языком, имели возможность бесплатно получить дополнительные языковые знания и в результате быстрее адаптироваться к обучению в массовой школе.

За пять лет действия приказа в образовательных учреждениях Москвы стали работать более 250 бюджетных групп по дополнительному изучению русского языка. В программе участвовали свыше 150 образовательных учреждений, а число учащихся, посещающих эти группы, превысило 3 тыс. человек. Этот опыт дал хорошие результаты и позволил создать позитивные предпосылки для дальнейшего совершенствования практики обучения иностранных мигрантов государственному языку.

Следующим этапом деятельности на данном направлении стал поиск эффективной схемы адаптации для тех детей, которые приходили в школу, вообще не владея русским языком. Для решения этой задачи в конце 2000 г. в одной из московских школ был организован подготовительный (нулевой) языковой класс для детей 6,5–8 лет, не говорящих по-русски. Конечной целью проекта было подготовить учеников языкового класса к поступлению в первый класс общеобразовательной школы и последующему успешному обучению наравне с русскоязычными сверстниками. В 2000 г. был подписан меморандум о сотрудничестве между правительством Москвы и российским представителем Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев. Одной из первых совместных программ стал проект по социально-психологической и культурно-языковой адаптации учащихся из семей беженцев и лиц, ищущих убежище. В его рамках оказывалась поддержка детям из семей, прибывших из дальнего зарубежья (преимущественно из Афганистана) и находящихся под международной защитой. В полном соответствии с международной практикой организаторы в первую очередь стремились обучить детей иностранных

мигрантов государственному (русскому) языку как основному инструменту интеграции в российское общество. Исполнителем проекта была определена московская некоммерческая организация Центр межнационального образования «Этносфера». Научно-методическое сопровождение проекта обеспечивала кафедра международного образования Московского института открытого образования.

В течение двух лет дети беженцев из Афганистана, Ирака и ряда африканских стран проходили интенсивную подготовку по русскому языку. С русской культурой и фольклором малышей знакомили через сказки, стихи, песни и прикладное искусство. Занятия с детьми вели педагоги, окончившие курсы переподготовки по методике преподавания русского языка как иностранного в школе, организованные в Московском институте открытого образования. Ученики и педагоги находились под постоянным методическим контролем. Апробировались новые подходы и методики, отрабатывался раздаточный материал, который позже вошел в учебно-методические пособия по русскому языку как иностранному. С учениками-мигрантами постоянно работали детские психологи из Московского психолого-педагогического университета и Центра психологической помощи «Гратис». Активная внеклассная работа способствовала включению детей в культурную и общественную жизнь московского общества, их быстрой социальной адаптации и интеграции. Инновационная педагогическая задача, которую ставили перед собой организаторы проекта, была успешно решена. Через полгода обучения «нулевички» поступили в первый класс этой же школы и продолжили обучение вместе с первоклассниками-москвичами⁷⁹.

22 марта 2002 г. итоги первого года реализации совместного пилотного проекта были закреплены подписанием Соглашения о сотрудничестве между Московским комитетом образования и Управлением Верховного Комиссара ООН по делам беженцев в РФ. На втором этапе реализации проекта (январь 2002 – январь 2003 г.) в дополнение к нулевому классу в той же школе был открыт подготовительный языковой класс для детей 9–12 лет, нуждающихся, помимо изучения русского языка как иностранного, в ускоренной пропедевтической подготовке по предметам начальной школы (математика, русский язык, окружающий мир). На практике педагоги-предметники часто занимались с детьми по

⁷⁹ Омельченко Е.А. Миграция и образование: опыт московского мегаполиса // Миграционные процессы и межэтнические отношения в Москве: проблемы образования и воспитания: Тематический сборник. М., 2007.

индивидуальной программе: все учащиеся класса имели разный уровень общей и языковой подготовки и требовали повышенного внимания со стороны педагогов.

Важно, что одновременно с интенсивной подготовкой по русскому языку и предметам базового школьного цикла ученики языковых классов имели возможность сохранять и развивать свою этнокультурную идентичность. И малыши, и дети постарше после обеда занимались национальным языком с педагогами из своей общины. Эта возможность обеспечивала гармоничное развитие личности детей, а для их родителей – порой весьма консервативных и религиозных – была серьезным мотивом отправлять детей в школу, а не загружать их дома или на рынке в качестве помощников по хозяйству или работе. В августе 2002 г. на заседании круглого стола на тему «Городская программа регулирования миграции и вопросы образования детей беженцев и вынужденных переселенцев» Департамент образования города Москвы по итогам обсуждения опыта реализации данного международного пилотного проекта рекомендовал распространить передовой опыт по обучению и адаптации детей беженцев и ищущих убежище лиц в масштабах города.

С января 2003 г. участниками проекта были уже пять школ, расположенных в Юго-Восточном, Южном, Восточном и Северном столичных округах. Эти образовательные учреждения стали инновационными экспериментальными площадками по социально-психологической и культурно-языковой адаптации детей зарубежных мигрантов. Тогда же по инициативе Департамента образования города Москвы и Центра «Этносфера» был создан Научно-методический совет международного проекта. В его состав вошли специалисты Московского института открытого образования, Московского городского психолого-педагогического университета, Института этнологии и антропологии РАН, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, региональные представители УВКБ ООН и ЮНЕСКО. В 2004/05 уч. г. в рамках проекта начали отрабатывать модели интенсивной подготовки к обучению в русскоязычной школе подростков из семей иностранных мигрантов. По российским законом молодые люди старше восемнадцати лет не могут посещать средние общеобразовательные школы. Для этой категории подростков-мигрантов были созданы условия для продолжения занятий в вечерней школе. Анализ учебной работы с этой категорией учащихся показал, что для достижения более высоких результатов в среднем звене (6–10-е классы) в области основных предметов базового цикла следует пересмотреть функциональный статус школьного предмета «русский язык как иностранный». В работе с подростками этот предмет стал, по сути,

служебным, вспомогательным, подчиненным главной цели усвоения основных предметов⁸⁰.

За пять лет более 370 учащихся из семей зарубежных мигрантов прошли интенсивную подготовку в «Школах русского языка» и включились в учебный процесс. К 2006 г. они успешно учились в 47 образовательных учреждениях столицы (в том числе в профессиональных колледжах и школах с углубленным изучением иностранного языка). Педагоги отмечали достаточный уровень подготовки этих детей по русскому языку и другим предметам школьного цикла, а также высокий уровень их мотивации. Таким образом, в рамках международного пилотного проекта, осуществлявшегося совместно с УВКБ ООН и ЮНЕСКО, в течение пяти-шести лет отработывались различные подходы к системной подготовке и обучению детей мигрантов, слабо владеющих русским языком, – вне зависимости от их возраста, пола и социальной принадлежности.

23 марта 2006 г. коллегией Департамента образования была утверждена Программа интеграции детей зарубежных мигрантов в образовательную среду Москвы. Эта программа поставила задачу создания организационной системы социокультурной адаптации детей мигрантов, включающей сеть этнокультурных учреждений образования, функционирующие в школах группы по обучению русскому языку как иностранному и так называемые «Школы русского языка» – структурные подразделения образовательных учреждений, реализующие программы интенсивного обучения детей мигрантов русскому языку и их социально-культурной адаптации⁸¹. Обучение в одногодичных «Школах русского языка» стало на тот момент оптимальным вариантом интенсивной подготовки для вновь прибывающих детей мигрантов из стран «нового» и «традиционного» зарубежья, уровень владения которых русским языком являлся нулевым или близким к нулевому. Задача развития сети образовательных учреждений, реализующих программы социопсихологической и культурно-языковой адаптации детей иностранных мигрантов, была включена в Московскую городскую целевую миграционную программу на 2008–2010 гг.⁸²

⁸⁰ Каленкова О.Н. Как учить детей мигрантов русскому языку // Этнодиалоги. Научно-информационный альманах. 2006. № 1 (24). С. 96.

⁸¹ В соответствии с приказом Департамента образования города Москвы от 30.06.2016 г. № 402 было открыто 11 «Школ русского языка» во всех округах столицы. Через несколько лет их число выросло до 13.

⁸² Московская городская целевая миграционная программа на 2008–2010 годы [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/3677032> (дата обращения: 02.03.2018).

В 2011 г. в тринадцати «Школах русского языка» обучались более 410 учащихся мигрантов из 32 зарубежных стран. 20% готовились к обучению в 1-м классе, 23% – к обучению в других классах начальной школы, остальные проходили программу подготовки к 5–11-м классам⁸³. После года обучения в «Школе русского языка» дети, по выбору их родителей, могли продолжить обучение в любой общеобразовательной школе Москвы. Организационно-методическое и научное сопровождение деятельности «Школ русского языка» обеспечивали структурные подразделения Московского института открытого образования: Центр международных образовательных программ и кафедра ЮНЕСКО с созданными при ней лабораториями методики преподавания русского языка как иностранного в школе, народоведения и межкультурной коммуникации, истории и культуры религий мира (позже все они были объединены в факультет международного образования).

В 2009/10 уч. г. по решению экспертного совета Департамента образования города Москвы семнадцать образовательных учреждений города были включены в работу сетевой городской экспериментальной площадки «Социально-культурная адаптация обучающихся из семей международных мигрантов». Она включила образовательные учреждения различного статуса – средние общеобразовательные школы, центры образования, вечерние школы, школы с этнокультурным компонентом образования, негосударственные образовательные учреждения. Разнообразие организационных форм, возрастного и социального состава обучающихся и их родителей позволило апробировать разные модели и подходы к работе по социально-культурной адаптации мигрантов и их интеграции в московскую образовательную среду. Главной целью экспериментальной работы являлась отработка управленческих механизмов, научно-педагогического и учебно-методического обеспечения деятельности образовательных учреждений столицы по социально-культурной адаптации учащихся из числа зарубежных мигрантов на основе взаимодействия педагогического, родительского и ученического коллективов школы⁸⁴.

⁸³ Омельченко Е.А. Роль образования в решении задачи социально-культурной адаптации международных мигрантов // Социология образования. 2012. № 4. С. 44–45.

⁸⁴ Подробнее о целях, задачах и направлениях экспериментальной деятельности в рамках вышеуказанной площадки можно узнать на сайтах www.mioo.ru, <http://eois.mskobr.ru>, а также в издании: Международное образование и московская школа: Сб. учеб. программ и материалов кафедры ЮНЕСКО. М.: Этносфера, 2009. С. 193–200.

Модель одногодичной «Школы русского языка» как средства адаптации и интеграции детей мигрантов была востребована и вызвала большой интерес у регионов России и зарубежных стран. Но в связи с внедрением в Москве (а чуть позже – и на федеральном уровне) новых принципов финансирования образования с 2013 г. расходы по содержанию «Школ русского языка» постепенно перекладывались на бюджет самих образовательных организаций. Численность групп, в которых обучаются русскому языку дети мигрантов, не может, по международным стандартам, превышать 8–12 человек, иначе процесс обучения будет неэффективным. Поддерживать же в течение года такие маленькие подготовительные классы стало невыгодным и, соответственно, нежелательным даже для тех школ, где традиционно училось много детей-инофонов. Таким образом, «Школы русского языка», выполнившие, на взгляд автора настоящего доклада, важную социальную миссию, оказались под угрозой закрытия.

Отвечая на критику некоторых специалистов сферы образования, говоривших о потере года – слишком долгом периоде подготовки детей из семей мигрантов, важно сказать следующее. Конечно, по экономическим причинам желательно сокращать сроки подготовительного периода, одновременно повышая интенсивность языкового обучения. Но практика показывает, что лишь немногие учащиеся, преодолев языковой барьер, готовы к одновременному усвоению предметного материала, рассчитанного на год обучения, в более сжатые сроки. Автор настоящего доклада убеждена, что пропуск класса/года для большинства учащихся из семей мигрантов неизбежен и представляет собой гораздо меньшую проблему по сравнению с хронической неуспеваемостью ученика при полном соответствии возраста и класса обучения.

Несомненно, адаптационные программы должны не только решать задачу интеграции мигрантов в новое для них языковое и культурное пространство, образовательную среду, но и формировать у всего многонационального принимающего населения уважение к этническому и культурному многообразию, установки на межкультурный диалог. Опыт многих европейских стран, которые, как показывает нынешняя ситуация, с трудом справляются с интеграцией представителей других культур и цивилизаций, заставляет задуматься о путях решения данной проблемы в Российской Федерации. Динамика изменения численности учащихся из семей мигрантов показывает, что модернизировать, апробировать и повсеместно внедрять эффективную систему адаптации и интеграции необходимо в течение ближайших нескольких лет, пока доля таких учащихся в большинстве школ не превышает 5–10%. В связи с созданием Евразийского

экономического союза весьма возможен рост числа приезжающих в Россию и Москву мигрантов из сопредельных государств, которые будут уже пользоваться не только правом безвизового въезда и длительного пребывания на российской территории, но и другими правами граждан РФ. А поскольку роль рабочего языка Евразийского экономического союза отводится русскому языку, будет возрастать и значимость социально-культурной интеграции детей из семей мигрантов на основе русского языка и русской культуры.

Тематика адаптации детей из семей мигрантов средствами образования нашла отражение в городской целевой программе развития образования на 2012–2016 гг. во взаимосвязи с комплексом мер по популяризации русского языка и русской культуры в образовательной среде⁸⁵. Руководству Департамента образования города Москвы была представлена на утверждение Концепция развития системы социально-культурной адаптации и интеграции детей из семей мигрантов средствами образования и Рамочный план мероприятий по ее реализации. К сожалению, в отличие от первого десятилетия 2000-х годов начиная с 2012–2013 гг. системная работа по адаптации и интеграции мигрантов в столичной системе образования отошла на второй план. Более важными стали задачи укрупнения московских образовательных организаций – создания больших образовательных комплексов, внедрения новых управленческих и финансовых механизмов (в том числе в связи со вступлением в силу нового федерального закона об образовании), повышения качества образования и участия в разнообразных международных рейтингах. Постепенно «Школы русского языка» стали одна за одной закрываться, к 2017 г. осталась лишь одна, работающая в Северо-Восточном округе, а с наступлением 2017/18 уч. г. не стало и ее. Таким образом, уникальный опыт, наработанный в московской системе образования, сейчас остается невостребованным и, к сожалению, не имеет развития.

В других субъектах РФ также отработывался ряд методик и технологий адаптации и интеграции мигрантов (в том числе детей) средствами образования. Центры дополнительного изучения русского языка работали на протяжении ряда лет в несколь-

⁸⁵ Государственная программа города Москвы на 2012–2016 гг. «Развитие образования города Москвы («Столичное образование»)» [Электронный ресурс]. URL: <http://mosmetod.ru/metodicheskoe-prostranstvo/documenti/gosudarstvennaya-programma-goroda-moskvy-na-2012-2016-gg-razvitie-obrazovaniya-goroda-moskvy-stolichnoe-obrazovanie.html> (дата обращения: 02.12.2019).

ких школах Красноярска⁸⁶, и представители красноярской педагогической общественности последовательно продолжают доказывать необходимость изучения учителями основ «культуры тех народов, детей которых они обучают, чтобы установить хоть какое-то взаимопонимание», а также организации «специальной подготовки учителя к работе с таким контингентом учащихся»⁸⁷.

В Пермском крае в 2000-х гг. в тесном взаимодействии с общественными и национально-культурными организациями реализовывался проект «Школа мигранта», включавший 40-часовой курс занятий по таким темам, как миграционное право и миграционная политика России, психология межэтнической напряженности, этническая история Урала и Прикамья, история (в том числе исторические сведения об этнической группе, представители которой посещали занятия), курс интенсивного изучения русского языка⁸⁸. Интенсивное изучение русского языка для школьников из семей мигрантов в обычных школах не вводилось, но для этого использовался ресурс учреждений с этнокультурным компонентом образования (где русский язык преподавался как неродной), которых в Пермском крае немало⁸⁹. Возникавшие конфликтные ситуации, как правило, имели сугубо социально-экономические причины, но в ходе развития приобретали «окрас межэтнических столкновений», поскольку одной из сторон конфликтов выступали мигранты, прибывшие в Пермский край из кавказских республик. Местные эксперты в сфере межнациональных отношений многое сделали, чтобы не допустить раздувания конфликта, организовав тщательную информационную работу с населением, призванную «изъять этнический контекст из конфликтной ситуации»⁹⁰.

Интересен опыт образовательных организаций региона Ханты-Мансийский автономный округ–Югра. Как многонациональный он стал формироваться еще в советские времена, когда

⁸⁶ *Петрищев В.И.* Социально-культурная адаптация детей из семей мигрантов: причина успехов в учебе одних мигрантов и неудач других // Социально-культурная адаптация и интеграция мигрантской молодежи к поликультурному образовательному пространству проблемы, поиски, решения: Материалы Третьей региональной научно-практич. конф. в рамках III Международного научно-практического форума «Человек, семья и общество». Красноярск, 17–18 ноября 2014 г. Красноярск: КГПУ, 2014. С. 6.

⁸⁷ Там же. С. 7.

⁸⁸ *Мусин Д.А.* Этнокультурная политика в Пермском крае: опыт гармонизации межнациональных отношений // *ARS ADMINISTRANDI*. 2010. № 2. С. 105.

⁸⁹ Там же. С. 107–108.

⁹⁰ Там же. С. 105.

начали осваивать нефтяные и газовые месторождения за счет миграции из Азербайджана, Белоруссии, Украины, Башкирской и Татарской республик и других регионов РФ. Но мигранты последней волны (последних пятнадцати лет) значительно отличаются от мигрантов предыдущих волн, особенно по характеристикам детей и молодежи. Дети, приходящие в школы ханты-мансийского региона, уже, как правило, не владеют русским языком и воспитаны в иной этнокультурной среде, ценностно-нормативными установками отличающейся от Российской Федерации⁹¹.

Обучение детей в школах Ханты-Мансийского автономного округа осуществляется по стандартной программе, в обычных классах, но и с использованием дополнительных часов на языковую подготовку⁹². Практически каждая школа в ХМАО–Югре имеет серьезные проекты по формированию культуры толерантности, организована воспитательная работа через внеучебные мероприятия: конкурсы, праздники, фестивали, посвященные национальным культурам. Эти мероприятия не только знакомят учащихся с культурой других народов, но и дают возможность увидеть ее проявления в своих одноклассниках, людях, которые окружают их ежедневно, что крайне важно. Но и там исследователи считают, что требуется совершенствование нормативной базы, поиск новых источников финансирования, путей и способов взаимодействия школы со сферой дополнительного образования и культуры, с семьей, органами опеки и попечительства, внутренними дел, миграционными службами, общественными этническими объединениями и т. д.⁹³

Итак, до конца первого десятилетия XX в. дети из семей мигрантов могли получать дополнительные часы для совершенствования знания русского языка из «регионального» (национально-регионального) компонента. После введения новых федеральных государственных образовательных стандартов⁹⁴ и изменения дру-

⁹¹ *Зборовский Г.Е., Шуклина Е.А., Засыткин В.П.* Образовательные и адаптационные практики детей мигрантов в условиях межнациональной интолерантности // Известия Уральского федерального университета. Серия 1. Проблемы образования, науки и культуры. 2015. №1 (135). С. 70–83. С. 72.

⁹² *Зборовский Г.Е., Шуклина Е.А., Засыткин В.П.* Образовательно-адаптационные практики трудовых мигрантов и их детей (на материалах исследований в ХМАО–Югре // Социология образования. 2015. № 3. С. 94.

⁹³ Там же. С. 82–83.

⁹⁴ «Федеральный государственный образовательный стандарт – совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ» (см.: Федеральный закон от 01.12.2007 г.

гих нормативных документов решение о выделении дополнительных часов для детей из семей мигрантов принимается школой самостоятельно, в ответ на запрос со стороны родителей и учащихся из семей мигрантов.

Заключение

Образование приносит целый ряд преимуществ как конкретным людям, так и обществу в целом. В частности, у детей оно формирует навыки, которые позволят им стать в жизни более успешными. Хорошо известно также, что образование способствует лучшему взаимопониманию между всеми членами общества.

В настоящем докладе показано, что обеспечить полный доступ к образованию детей мигрантов мешают языковые, правовые и социально-экономические барьеры. Основные неблагоприятные последствия этого – слабые образовательные результаты обучающихся из семей мигрантов и ограниченность жизненных навыков, формируемых образовательными программами. Чтобы улучшить образовательные возможности детей, органам управления образованием и образовательным организациям важно сосредоточиться на противодействии дискриминации (как институциональной, так и со стороны учителей), на совершенствовании содержания учебных программ, на подготовке педагогов, на эмоциональной и материальной поддержке учителей, на развитии программ изучения языка большинства.

В целях соблюдения права всех детей на получение образования крайне важно обеспечить равный доступ в школы и дошкольные образовательные учреждения детей из семей международных мигрантов вне зависимости от наличия у них регистрации по месту жительства. При этом чем раньше образовательное учреждение начнет системную, целенаправленную работу по развитию поликультурного образования, по формированию пространства социально значимой совместной деятельности и системы адаптации и интеграции учащихся из семей мигрантов, тем лучше оно будет готово к новым вызовам миграционной и общественно-политической ситуации.

Задача обучения международных мигрантов русскому языку имеет не только «местное» значение, важное для сохранения благоприятного климата в городе или регионе. Она значима и с гео-

политической точки зрения. Ведь даже мигранты, использовавшие Россию как плацдарм для заработка и позже уезжающие на родину или в третью страну, могут сохранить определенные, пусть небольшие, знания о России. Через язык адаптация идет наиболее быстро, и, несомненно, если приезжий человек не столкнулся с негативным приемом в нашем государстве, он, зная пусть даже около тысячи слов, с большой долей вероятности будет в будущем хотя бы немного ассоциировать себя с Россией. А это означает, что русский мир станет чуть более сильным и влиятельным в глобальном, общемировом масштабе. Именно поэтому крайне важно формировать имидж России как страны равных возможностей для представителей всех этносов и способствовать, чтобы наша страна развивалась именно в этом направлении. По мнению автора, отсутствие интеграционных программ и существование в стране дискриминации в отношении любой группы, прежде всего иностранцев, приезжающих на короткий срок, создает крайне негативный образ России на международной арене.

Анализ ситуации в российских образовательных организациях позволил сделать вывод, что, благодаря опыту поликультурного образования, накопленному в многонациональных субъектах РФ на протяжении XX и начала XXI столетия, еще в большинстве случаев сохраняются равновесие и бесконфликтная среда. Но стремительно возрастающая в связи с миграционными потоками многонациональность школ, колледжей и детских садов может при отсутствии четкого целеполагания и конкретных мероприятий привести к неприятным последствиям, вплоть до эскалации межэтнической напряженности в детской и молодежной среде. Это усугубляется еще и тем, что, во-первых, в российских образовательных организациях активно происходит смена педагогических поколений (а для педагогов 80-х и 90-х годов рождения понятия «интернационализм» и «дружба народов» уже отнюдь не являются самими собой разумеющимися). Во-вторых, к большому сожалению, снижается общий образовательный уровень молодых учителей, приходящих на работу в российские образовательные организации. В-третьих, в школы крупных городов (с более высоким уровнем заработной платы) массово поступают на работу учителя из российской «глубинки», не всегда знакомые со спецификой «новой многонациональности» учреждений образования. К тому же учителям ежедневно и еженедельно приходится решать достаточно сложные вопросы, в том числе связанные с трактовкой разных ситуаций в сфере межэтнических отношений. Следует также помнить, что педагоги, как и другие россияне, подвержены негативным настроениям по отношению к иноэтничным мигрантам. Поэтому отсутствие четко сформированных профессиональных компетенций для

работы в многонациональном ученическом и педагогическом коллективе может и, как правило, способствует росту напряженности и возникновению конфликтов на межнациональной почве непосредственно в сфере образования.

Система педагогического образования в Российской Федерации по многим аспектам, в том числе и по вопросам поликультурного образования, не успевает за стремительными изменениями, происходящими в современном глобализирующемся мире. Это накладывает повышенные обязательства на систему повышения квалификации – дополнительного профессионального образования педагогов, которая может и должна более гибко и оперативно реагировать на вызовы современной ситуации в сфере межкультурного диалога, национальной и миграционной политики. Повышение квалификации и дополнительная подготовка в области поликультурного образования и межэтнических отношений, как и в целом обеспечение гармоничного и бесконфликтного развития межэтнических отношений в молодежной среде, не должны быть одной из «образовательных услуг по выбору обучающегося». Активное привлечение руководителей и педагогов образовательных организаций к формированию компетенций в области поликультурного образования и межэтнических отношений – задача государственной важности, в том числе с точки зрения профилактики проявлений экстремизма и терроризма и обеспечения безопасности и стабильности в российском государстве. Такой подход в полной мере отвечает требованиям действующего Закона об образовании, Стратегии государственной национальной политики в РФ до 2025 года и Концепции государственной миграционной политики РФ до 2025 года.

Принятие культурного разнообразия и установка на интеграцию иноэтничных мигрантов – единственно возможный путь нашей страны. Россия исторически формировалась как содружество этносов, как полиэтническое государство. Миллионы людей принадлежат не только к этносам, давшим имена национальным республикам и краям, но и к этносам, не имеющим автономных образований, но веками живущим на территории России. Международные мигранты становятся частью этого многонационального сообщества и – в случае успешной интеграции – имеют все шансы стать полноценными гражданами, принести пользу российскому государству. Образование должно помочь этим процессам и повысить шансы на быструю интеграцию. Обучение мигрантов и осуществление интеграционных программ средствами образования – одно из самых перспективных направлений в сфере образования. Однако всестороннее изучение российских практик интеграции детей из семей мигрантов

средствами образования, в сравнении с международным опытом, показывает, что в этой сфере на текущий момент наблюдается странное и острое противоречие между объективной потребностью современного общества содействовать интеграции и неразработанностью и несистемностью теоретических (научно-методических) и практических аспектов этой деятельности. Дело не в отдельных мероприятиях и проектах, которых достаточно много реализуется в настоящее время в разных уголках нашей страны, а в переосмыслении содержания образования, методов педагогической и управленческой деятельности для интеграции детей из семей мигрантов. Необходим системный подход к решению проблемы языковой, культурной и социальной адаптации детей из семей мигрантов и их интеграции в общество.

Итоги предпринятого автором исследования свидетельствуют о том, что реализуемая в настоящее время в Российской Федерации стратегия развития образования не учитывает вопросы адаптации и интеграции иноэтничных мигрантов. При всем осознании важности развития человеческого потенциала (о чем неоднократно говорили и продолжают говорить с «высоких» трибун), финансирование подобных образовательных программ несистемно и разрозненно. Организации, занимающиеся адаптацией взрослых мигрантов, и образовательные учреждения, обучающие детей из семей мигрантов, формально находятся в ведении разных ведомств. Существующий достаточно большой рынок образовательных услуг не ориентирован на специфику образования для мигрантов как особого целевого сегмента. Поэтому, по мнению автора доклада, необходима комплексная общая стратегия (концепция) развития сферы образования и интеграции мигрантов с особым вниманием к детям из таких семей. Такая стратегия должна содержать общие, принятые в масштабах всей страны стандарты и подходы и учитываться как государственными, так и негосударственными образовательными организациями, бизнесом органами власти, общественными национальными объединениями. Также она должна сочетать разные типы формального и неформального образования при общем соблюдении принципов непрерывного образования. Оптимальным было бы также сформулировать и утвердить нормативным документом единую образовательную стратегию адаптации и интеграции детей из семей мигрантов средствами образования, особенно на уровне начального и среднего общего образования.

Литература

- Арутюнян Ю.В.* Об этнических компонентах российской идентичности // Социологические исследования. 2009. № 6. С. 38–44.
- Всемирная декларация «Об образовании для всех» (Джомттен, 5–9 марта 1990 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001211/121147r.pdf> (дата обращения: 27.12.2019).
- Вульфсон Б.Л.* Аккультурация иммигрантов на европейском образовательном пространстве. М.: Изд-во Моск. психолого-социального ун-та, 2015. 108 с.
- Глобальная программа действий по образованию в интересах устойчивого развития [Электронный ресурс]. URL: <http://www.geogr.msu.ru/science/projects/our/docs/index.php> (дата обращения: 13.12. 2019).
- Горячев Ю.А., Захаров В.Ф., Курнешова Л.Е., Омельченко Е.А., Савченко Т.В.* Интеграция мигрантов средствами образования. М.: Этносфера, 2007.
- Государственная программа города Москвы на 2012–2016 гг. «Развитие образования города Москвы («Столичное образование»)» [Электронный ресурс]. URL: <http://mosmetod.ru/metodicheskoe-prostranstvo/documenti/gosudarstvennaya-programma-goroda-moskvy-na-2012-2016-gg-razvitie-obrazovaniya-goroda-moskvy-stolichnoe-obrazovanie.html> (дата обращения: 02.12.2019).
- Давидсон А.Б.* Ключевая проблема XXI столетия: последствия распада империй // Новая и новейшая история. 2006. № 2.
- Дмитриев А.В., Кузнецов И.М., Леденева В.Ю., Назарова Е.А.* Мигранты в Москве: проблемы адаптации. М.: Альфа-М, 2014. 144 с.
- Дробизева Л.М.* Проблемы толерантности в отношении к мигрантам / Миграция в России: 2000–2012: Хрестоматия: В 3 т. / Под ред. И.С. Иванова. М.: Спецкнига, 2013. Т. 1. Ч. 2. С. 789–801.
- Дудко С.А.* Французская школа после теракта 7 января 2015 г. в Париже: реакция детей североафриканских иммигрантов // Педагогика. 2015. № 3.
- Животовская И.Г.* Иммигранты в Италии: проблемы интеграции // Актуальные проблемы Европы. Иммигранты в Европе. Проблемы социальной и культурной адаптации: Сборник научных трудов РАН. М.: ИНИОН, 2006.
- Зборовский Г.Е., Шуклина Е.А., Засыпкин В.П.* Образовательные и адаптационные практики детей мигрантов в условиях межнациональной интолерантности // Известия Уральского федерального университета. Серия 1. Проблемы образования, науки и культуры. 2015. №1 (135). С. 70–83.
- Зборовский Г.Е., Шуклина Е.А., Засыпкин В.П.* Образовательно-адаптационные практики трудовых мигрантов и их детей (на материалах исследований в ХМАО–Югре // Социология образования. 2015. № 3. С. 86–100.

- Зборовский Г.Е., Шуклина Е.А.* Обучение детей мигрантов как проблема их социальной адаптации // Социологические исследования. 2013. № 2. С. 80–91.
- Ионцев В.А.* Международная миграция в России: 10 лет после Каира // Народонаселение. Июль–сентябрь 2004. № 3. С. 97–105.
- Каленкова О.Н.* Как учить детей мигрантов русскому языку // Этнодиалоги. Научно-информационный альманах. 2006. № 1 (24).
- Кондратьева Т.С., Новоженнова И.С.* Иммигранты в Европе: модели интеграции // Иммигранты в Европе. Проблемы социальной и культурной адаптации. 2006. № 1. С. 9–59.
- Конвенция о правах ребенка (принята Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1989 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9959/ (дата обращения: 27.12.2019).
- Конституция РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.constitution.ru/> (дата обращения: 25.12.2019).
- Концепция содержания образования московских школ с этнокультурным (национальным) компонентом образования // Состояние и перспективы развития учреждений национального образования г. Москвы: Информационно-методический сборник. Вып. 2. М., 1995. С. 5–16.
- Конькина Е.В., Савинова И.А.* Адаптация детей мигрантов: способы решения проблемы // Современная педагогика. 2013. № 12 [Электронный ресурс]. URL: <http://pedagogika.snauka.ru/2013/12/1998> (дата обращения: 28.11.2019).
- Коробков А., Мукомель В.* Опыт миграционной политики США: уроки для России / Миграция в России: 2000–2012: Хрестоматия: В 3 т. / Под ред. И.С. Иванова. М.: Спецкнига, 2013. Т. 2. С. 365–391.
- Ломакина И.С.* Проблемы мультикультурализма в сфере образования ЕС // Педагогика. 2015. № 2. С. 118–126.
- Макаров А.Я.* Социокультурная адаптация детей мигрантов в образовательной среде (на примере московского мегаполиса): Дис. ... канд. социол. наук. М., 2010. 209 с.
- Международное образование и московская школа: Сб. учебных программ и материалов кафедры ЮНЕСКО. М.: Этносфера, 2009.
- Метц М.* Миграция и необходимость формирования новых межкультурных отношений в обществе на примере Германии // Этнодиалоги. Научно-информационный альманах. 2016. № 1(50). С. 64–71.
- Миграционная ситуация в странах СНГ / Под ред. Ж.А. Зайончковской. М.: Комплекс-Прогресс, 1999.
- Мукомель В.И.* Адаптация и интеграция мигрантов // Миграция в России: 2000–2012: Хрестоматия: В 3 т. / Под ред. И.С. Иванова. М.: Спецкнига, 2013. Т. 1. Ч. 2. С. 692–702.

- Мусин Д.А.* Этнокультурная политика в Пермском крае: опыт гармонизации межнациональных отношений // *ARS ADMINISTRANDI*. 2010. № 2. 97–113.
- Обычаи и традиции общения в культуре народов Кавказа. М.: Этносфера, 2010.
- Омельченко Е.А.* Интеграция иноэтничных мигрантов: факторы успеха и основные риски // *Этнодиалоги*. Научно-информационный альманах. 2017. № 3 (54). С. 35–51.
- Омельченко Е.А.* Миграция и образование: опыт московского мегаполиса // *Миграционные процессы и межэтнические отношения в Москве: проблемы образования и воспитания: Тематический сборник*. М., 2007.
- Омельченко Е.А.* Роль образования в решении задачи социально-культурной адаптации международных мигрантов // *Социология образования*. 2012. № 4. С. 41–50.
- Омельченко Е.А.* Социологические подходы к исследованию проблемы интеграции детей мигрантов в образовательной среде // *Социология образования*. 2014. № 7. С. 116–130.
- Письмо Министерства общего и профессионального образования РФ от 7 мая 1999 г. № 682/11-12 [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/58863360> (дата обращения: 27.12.2019).
- Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015> (дата обращения: 27.11.2019).
- Протокол №1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1959 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901867999> (дата обращения: 27.12.2019).
- Ридель С.* Мусульмане в Европейском Союзе. Национальные концепции интеграции в сравнении // *Вестник аналитики*. 2007. № 2. С. 103–115.
- Рыжова С.В.* Идентичность москвичей (опыт исследования) // *Социологические исследования*. 2008. № 8. С. 40–49.
- Сухов А.Н., Трыканова С.А.* Миграция в Европе и ее последствия: Учеб. пособие. М.: Флинта: МПСИ, 2008. 216 с.
- Тишков В.А.* Полиэтническое общество и государство: понимание и управление культурным разнообразием // *Кризис мультикультурализма и проблемы национальной политики* / Под ред. М.Б. Погребинского и А.К. Толпыго. М.: Весь Мир, 2013. 400 с.
- Труд и занятость в России. М.: Федеральная служба государственной статистики (Росстат), 2011.
- Цапенко И.П.* Социальные эффекты иммиграции // *Вестник Российской академии наук*. 2015. Т. 85. № 10. С. 906–915.
- Чернишкина Е.К.* Парадигмальность проблемы билингвизма [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bilingual-online.net/index>.

- php?option=com_content&view=category&id=4&Itemid=37&lang=ru (дата обращения: 24.11.2019).
- Уша Т.Ю. Опыт языковой адаптации инофонов как отражение миграционной политики // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2014. № 170. С. 26–34.
- Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ (ред. 31.12.2017 г.). «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://legalacts.ru/doc/115_FZ-o-pravovom-polozhenii-inostrannyh-grazhdan-v-rossijskoj-federacii/ (дата обращения: 25.12.2019).
- Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://zakon-ob-obrazovanii.ru/> (дата обращения: 25.12.2019).
- Этнокультурное (национальное) образование в Москве. Серия «Инструктивно-методическое обеспечение содержания образования в Москве». М.: МИПКРО, 2001.
- Ядов В.А. К вопросу о национальных особенностях модернизации российского общества // Мир России. 2010. № 3. С. 46–56.
- Bendel P.* Coordinating immigrant integration in Germany: mainstreaming at the federal and local levels. Migration Policy Institute [Электронный ресурс]. URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/coordinating-immigrant-integration-germany-mainstreaming-federal-and-local-levels> (дата обращения: 18.12.2019).
- Bloem N. and Diaz R.* (2007). “White flight: integration through segregation in Danish metropolitan public schools”. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.humanityinaction.org/knowledgebase/142-white-flight-integration-through-segregation-in-danish-metropolitan-public-schools> (дата обращения: 23.12.2019).
- Child Protection Working Group with The Education Cluster and ILO. NO to child labour YES to safe and quality education in emergencies. [Электронный ресурс]. URL: https://resourcecentre.savethechildren.net/node/9156/pdf/cl_and_education_in_emergencies_final_web.pdf (дата обращения: 23.12.2019).
- Farlie R.W. and Resch A.M.* (2002). “Is there “white flight” into private schools? Evidence from the National Educational Longitudinal Survey”, *The Review of Economics and Statistics* 84 (1), pp. 21–33. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/003465302317331892> (дата обращения: 23.12.2019 г.).
- Felouzis G., Perrotton J., Liot F.* L’apartheid scolaire. Enquête sur la segregation ethnique dans les colleges. Paris: les éditions du Seuil, 2005.
- Fix M. and McHugh M.* (2009). Education, diversity, and the second generation: a discussion guide. Migration Policy Institute. [Элект-

ронный ресурс]. URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/education-diversity-and-second-generation-discussion-guide> (дата обращения: 19.12.2019).

Jacobs D. The Educational Integration of Migrants. What Is the Role of Sending Society Actors and Is There a Transnational Educational Field? INTERACT RR 2013/03, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, FI: European University Institute, 2013.

Jørgensen M.B. Decentralising immigrant integration: Denmark's mainstreaming initiatives in employment, education, and social affairs. Migration Policy Institute. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.migrationpolicy.org/research/decentralising-immigrant-integration-denmarks-mainstreaming-initiatives-employment> (дата обращения: 19.12.2019).

Leseman P. Early education for immigrant children. Migration Policy Institute. Retrieved from: <http://www.migrationpolicy.org/research/early-education-immigrant-children> (дата обращения: 19.12.2019).

Lewis R. The Demography and Geography of London's Ethnic Minorities. – London, 1997.

The Migration Policy Puzzle: Sharing Responsibilities for Managing Immigration and Integration. Athens, IMEPO, 2009.

Money J. No Vacancy: the Political Geography of Immigration Control in Advanced Industrial Countries // International Organization, 1997. V. 51. No. 4. P. 685–720.

OECD (2016). Perspectives on global development 2017: international migration in a shifting world. OECD Publishing, Paris. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/dev/perspectives-on-global-development-22224475.htm> (дата обращения: 18.12.2019).

Schnell P. Education mobility of second-generation Turks. IMISCOE Research Series. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imiscoe.org/publications/library/2-imiscoe-research-series/6-educational-mobility-of-second-generation-turks> (дата обращения: 18.12.2019).

Starting Them Young: Nursery Schools are the Latest Front-line in the Scandinavian Integration Debate // The Economist, 28 January 2010. P. 64. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.economist.com/node/15394132> (дата обращения: 03.12.2019 г.).

Taguma M., Kim M., Brink S., Teltemann J. (2010). Sweden. OECD Reviews of Migrant Education. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/sweden/44862803.pdf> (дата обращения: 29.12.2019).

UNESCO (2016). If you don't understand, how can you learn? Global Education Monitoring Report Policy Paper 24. [Электронный ресурс]. URL: <http://allinschool.org/wp-content/uploads/2015/04/243713E.pdf> (дата обращения: 29.12.2019).

UNICEF. Children in immigrant families in eight affluent countries. Innocenti Research Centre. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.unicef.org/immigrant>

unicef-irc.org/publications/pdf/ii_immig_families.pdf (дата обращения: 19.12.2019).

Waslin M. Undocumented children face these challenges in accessing public education. 2016 [Электронный ресурс]. URL: <http://immigrationimpact.com/2016/04/14/undocumented-children-public-education/> (дата обращения: 13.12.2019).

World Migration 2010: The Future of Migration: Building Capacity for Change. Switzerland / International Organization for Migration [Электронный ресурс]. URL: publications.iom.int/bookstore/free/WMR_2010_ENGLISH.pdf (дата обращения: 13.12.2019).

М57 Миграционная политика в Российской Федерации: Сборник
экспертно-аналитических докладов / Отв. ред. М.А. Омаров. М.:
РГГУ, 2019. 131 с.
ISBN 978-5-7281-2568-6

Сборник экспертно-аналитических докладов является исследованием, посвященным развитию научных представлений о современных процессах адаптации и интеграции мигрантов, политике Российской Федерации в сфере адаптации и интеграции мигрантов. На основе российского и международного опыта рассматривается единая концепция социально-культурной, языковой и социально-психологической адаптации детей из семей мигрантов в образовательное пространство.

Сборник предназначен для государственных органов федерального и регионального уровня, формирующих и реализующих миграционную политику Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных организаций, оказывающих содействие мигрантам по их адаптации и интеграции, специалистов, изучающих миграционные процессы, а также для аспирантов, докторантов и всех интересующихся современными процессами адаптации и интеграции мигрантов.

УДК 325(042.3)
ББК 60.54(2Рос)я43

Научное издание

Миграционная политика
в Российской Федерации

*Сборник
экспертно-аналитических докладов*

Оформление обложки
М.Е. Заболотникова

Корректор
О.Н. Картамышева

Компьютерная верстка
М.Е. Заболотникова

Подписано в печать 25.12.2019.

Формат $60 \times 90^{1/16}$.

Уч.-изд. л. 8,8. Усл. печ. л. 8,4.

Тираж 500 экз. Заказ № 715

Издательский центр
Российского государственного
гуманитарного университета
125993, Москва, Миусская пл., 6
Тел.: 8-499-973-42-06