

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования

«РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
ГУМАНИТАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Центр
социально-политических исследований
и информационных технологий



Адаптация и интеграция
иностранных граждан
в Российской Федерации:
правовые, экономические
и социально-культурные аспекты

*Сборник
экспертно-аналитических
докладов*

Москва
2021

УДК 325:34
ББК 67.401.013
А 28

Ответственный редактор
М.А. Омаров
доктор политических наук, профессор,
директор Центра социально-политических исследований
и информационных технологий

*Работа выполнена в рамках государственного задания
на оказание государственных услуг (выполнение работ)
по организации мероприятий,
направленных на профилактику асоциального
и деструктивного поведения подростков и молодежи,
поддержку детей и молодежи,
находящихся в социально-опасном положении»
на 2020 год № 751100Ф.99.1.Ф330ФФ000001*

СОДЕРЖАНИЕ

Бажан Т.А.

Нормативно–правовое регулирование социально–культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации	9
--	---

<i>Введение.</i> Адаптация и интеграция мигрантов в контексте миграционной ситуации в России.....	9
--	---

1. Вопросы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в документах стратегического планирования	14
2. Федеральное законодательство об адаптации и интеграции мигрантов	21
2.1. Полномочия органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области адаптации и интеграции мигрантов	21
2.2. Возможности гражданского общества в работе по адаптации и интеграции	22
2.3. Ведомство–координатор деятельности в области адаптации и интеграции мигрантов	23
2.4. Интеграционные требования – экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства российской Федерации	23
2.5. Преференции для отдельных категорий иностранных граждан	28
2.6. Адаптация и интеграция мигрантов в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах.....	33

3. О дальнейшем развитии системы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации	40
3.1. Принципиальные положения, которые необходимо учитывать при создании системы адаптации и интеграции	40
3.2. Развитие правовых основ совершенствования системы адаптации и интеграции мигрантов.....	46
3.3. Ожидаемые результаты	53

Леденева В.Ю.

Разработка и внедрение комплекса типовых мероприятий по адаптации и интеграции иностранных граждан в субъектах Российской Федерации (региональные положительные практики)	56
---	----

Омельченко Е.А.

«Совершенствование механизмов социально-культурной адаптации детей иностранных граждан, обучающихся в российских образовательных организациях»	72
1. Проблема адаптации семей иностранных граждан в международном контексте	74
2. Право детей из семей иностранных граждан на получение образования	76
3. Подходы к определению понятий «адаптация» и «интеграция» применительно к тематике доклада	77
4. Важность использования ресурсов системы образования для решения задач адаптации и интеграции международных мигрантов в российское общество	79
5. Проблема отсутствия достоверных статистических данных об обучающихся из семей иностранных граждан в РФ	80
6. Основные проблемы, препятствующие быстрой интеграции детей из семей иностранных граждан в образовательную среду	82
7. Проблема диагностики уровня языковой и социально-культурной адаптации детей из семей иностранных граждан	84
8. Подходы к организации работы по языковой и социально-культурной адаптации обучающихся в российских образовательных организациях	85

9. Московский опыт адаптации и интеграции детей из семей международных мигрантов средствами образования	87
10. Адаптация детей из семей международных мигрантов на дошкольном уровне образования	93
11. Почему до сих пор не удается развернуть эффективную работу по языковой и социокультурной адаптации детей из семей международных мигрантов.....	95
12. Из зарубежного опыта адаптации и интеграции мигрантов (справочный информационный материал)	97
13. Основные выводы и рекомендации по организации системы адаптации детей из семей иностранных граждан в российских образовательных организациях (предложения к проекту решения)	102

Ачкасов В.А.

Влияние миграционных процессов на состояние межнациональных отношений в России	107
<i>Введение</i>	107
Анализ проблемы	108
Выводы и рекомендации	136
<i>Источники и литература</i>	143

Мишина Г.А.

Анализ образовательных потребностей мигрантов и членов их семей на разных уровнях системы образования РФ: пути решения	148
<i>Введение</i>	148
Дошкольное воспитание	151
Школьное образование	152
Вузовское образование	155
Правовая защищенность	156
Экономика и культура	156
Образование (психолого-педагогическая защищенность)	157

Ельникова С.И.

Анализ и оценка эффективности реализации мер, направленных на проверку уровня владения гражданами русским языком, знаний основ законодательства и истории Российской Федерации	159
История вопроса	159
Нормативно-правовое регулирование комплексного экзамена	161
Практика проведения экзамена	162
Федеральный уровень	163
Региональный уровень	168
Источники и библиография	188
Приложение 1 (Статистика федерального экзамена)	194
Приложение 2 (Статистика регионального экзамена)	204

Абаев А.Л.

Анализ реализации мер, направленных на недопущение возникновения конфликтных ситуаций в студенческой среде на национальной почве	207
Общая информация	207
Информационно-аналитические материалы	210
Запрос на мероприятия по гармонизации	221

Т.А. Бажан

*доктор философских наук, профессор,
профессор кафедры финансового мониторинга
Института финансовых технологий и экономической безопасности
НИЯУ МИФИ, ведущий научный сотрудник Научной школы
«Высшая школа публичной политики» РЭУ им. Г.В. Плеханова,
член Комиссии по миграционным вопросам
и социально-культурной адаптации иностранных граждан
Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям;
член Экспертного совета ФАДН*

Нормативно–правовое регулирование социально–культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации

Введение

Адаптация и интеграция мигрантов
в контексте миграционной ситуации в России

Крепкая экономика, сильное государство, которому доверяет население, сбалансированная правовая система, справедливая внутренняя и внешняя политика – это условия стабильности и гармонии в общественных отношениях в настоящем, а также перспектива благоденствия в будущем. Статья 75.1 Конституции Российской Федерации гласит: «В Российской Федерации создаются условия для устойчивого экономического роста страны и повышения благосостояния граждан, для взаимного доверия государства и общества, гарантируются защита достоинства граждан и уважение человека труда, обеспечиваются сбалансированность прав и обязанностей гражданина, социальное партнерство, экономическая, политическая и социальная солидарность».

Для достижения этого значительные усилия направляются на «обеление» экономики, максимальное сужение ее «серых» зон, наведение порядка на национальном рынке труда и перевод в правовое поле миллионов иностранных и российских граждан, занятых в «теневом» секторе, оптимизацию миграционной ситуации.

Данная сфера имеет ряд нерешенных проблем. В их числе: отсутствие научно обоснованных механизмов регулирования ми-

грационных процессов; опасный масштаб незаконной трудовой миграции, подпитывающей «теневую» экономику; «этнизация» некоторых сегментов экономики; неоправданная концентрация мигрантов в отдельных регионах, сопровождающаяся формированием этнических анклавов; деформация национального рынка труда; риски легализации (отмывания) денежных средств, источником которых является незаконная миграция и др. Некоторые из названных особенностей миграционной ситуации необходимо прокомментировать.

Проблема незаконной трудовой миграции, подпитывающей «теневую» экономику, к сожалению, остается актуальной на протяжении многих лет. В Статистических сведениях по миграционной ситуации, которые публикуются на официальном сайте МВД России¹, прослеживается следующее: ежегодно в Российскую Федерацию с целью работы (указывается в миграционной карте) въезжает от 4,2 до 5,5 млн чел. Менее половины из них легализуют свои намерения. Количество «потерявшихся» иностранцев представлено на следующей диаграмме (данные за вычетом количества граждан государств ЕАЭС, которые могут трудиться без оформления разрешения на работу или патента).

Количество иностранных граждан,
которые должны были оформить разрешение на работу или патент,
но не выполнили этого (млн чел.)

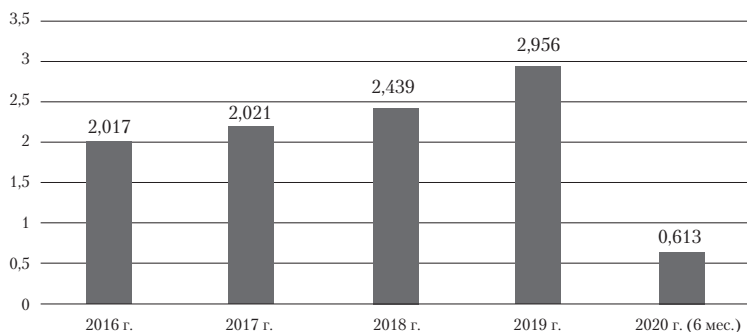


Рис. 1

¹ «Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации с распределением по странам мира»; «Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: (<https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya> (дата обращения 11.10.2020 г.)).

Представленные данные обнаруживают тенденцию к увеличению количества тех, кто указывает цель «работа», но, по-видимому, не стремится осуществлять свою цель в правовом поле. Представленные данные не являются исчерпывающими. Диаграмма не учитывает количество иностранных граждан, которые сознательно фальсифицируют цель приезда (таковые могут указывать, например, «частная» и «иное»; такие цели выбирает значительная группа мигрантов). Кроме того, официальная статистика фиксирует только вставших на миграционный учет. Присутствует еще одна категория иностранцев, не попадающих в статистику — это те, кто продолжает проникать в страну нелегально. По данным Пограничной службы ФСБ России, «ежегодно в РФ стремятся попасть 6 тыс. нелегальных мигрантов». Так, в минувшем году задержано более 1,5 тыс. нарушителей государственной границы, выявлено и привлечено к ответственности свыше 67 тыс. нарушителей правовых режимов, установленных на государственной границе и приграничной территории; выявлено свыше 6 тыс. иностранных граждан, пытавшихся незаконно пересечь «зеленую границу», около 1 тыс. из которых задержано и привлечено к ответственности, остальным рекомендовано следовать через установленные пункты пропуска; пресечена деятельность 98 организаторов каналов незаконной миграции². Также неизвестно количество ранее въехавших и оставшихся на территории России без законных оснований. Таким образом подпитывается не только сфера «теневой» экономики, где востребованы нелегалы, но и посреднический бизнес, использующий коррупционные схемы, и снабжающий нарушителей фальшивыми документами.

Известно, что неудовлетворительное регулирование миграционных процессов, способствует неоправданной концентрации мигрантов в отдельных регионах. Между тем, количество инкультурных мигрантов имеет значение. А.Г. Вишневский отмечает по этому поводу очень важную закономерность. Соответствующие проблемы «связаны с ограниченными возможностями социальной адаптации в странах приема иммигрантов, являющихся носителями других культурных и политических традиций, стереотипов поведения и т. д. До тех пор, пока количество таких иммигрантов относительно невелико, они достаточно быстро интегрируются в местную среду, растворяются в ней и серьезных проблем

² См.: Интервью первого заместителя Директора – руководителя Пограничной службы ФСБ России информационному агентству ТАСС ко Дню пограничника (28.05.2020 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/interviews/8557449> (дата обращения: 11.10.2020).

межкультурного взаимодействия не возникает. Когда же абсолютное и относительное число иммигрантов становится значительным, а главное, растет высокими темпами и иммигранты образуют более или менее компактные социокультурные анклавы, интеграционные процессы замедляются и возникают межкультурные напряжения, усиливающиеся объективно существующим экономическим и социальным неравенством «местного» и «пришлого» населения»³.

Формирование этнических анклавов – следствие недостаточного контроля за миграционной средой и низкого уровня адаптации мигрантов. Причем, анклав может играть деструктивную роль как по отношению к своим соплеменникам, так и по отношению к принимающему обществу. Давно установлено, что мигрантские анклавы стремятся воспроизводить общественные отношения государств происхождения. Таким образом в стране приема формируется некое закрытое сообщество, раздираемое противоречиями культурной идентификации и подвергающее своих членов маргинализации. Последние «оказываются весьма чувствительными к упрощенным «фундаменталистским» идеям, помогающим избавиться от культурной раздвоенности и, как кажется, вновь обрести свое целостное «я». Но при этом процесс интеграции блокируется, и многие (хотя, конечно, не все) иммигранты оказываются в оппозиции к принимающим их обществам»⁴.

Очевиден дефицит научно обоснованных и отвечающих потребностям общества механизмов регулирования процессов в миграционной сфере. В этой связи в Предложениях, подготовленных рабочей группой по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы⁵ акцент делается на развитии цифровых форм учета и контроля в сфере миграции. Кроме того, «нуждается в дальнейшем совершенствовании информационно–аналитическое обеспечение миграционной политики, прежде всего в части повышения полноты и объективности данных о миграционной ситуации. Отсутствие достаточных сведений, в частности, о потребности хозяйствующих субъектов в рабочей силе и о реальном распределении иностранных граждан на рынке труда, усложняет выработку мер регулиро-

³ Вишневский А.Г. Демографическая история и демографическая теория [Текст] : Курс лекций / А.Г. Вишневский ; Нац. исслед. ун–т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. С. 304.

⁴ Там же. С. 304–305.

⁵ Приложение к «Перечню поручений Президента Российской Федерации по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы от 06 марта 2020 г. № Пр–469 // КонсультантПлюс (5.10.2020 г.)

вания и увеличивает риск применения регуляторного воздействия, неадекватного экономической ситуации и реальным потребностям бизнеса»⁶. Уточним, что отсутствуют не только указанные сведения, но и научно обоснованные методики их получения.

В п. 8 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы указано: «Среди иностранных граждан, привлекаемых российскими работодателями, значительную долю составляют низкоквалифицированные работники, востребованность которых определяется зачастую как *меньшими по сравнению с использованием труда граждан Российской Федерации издержками*, так и недостаточно высоким в некоторых отраслях экономики уровнем технологического развития и организации труда...».

В результате замедляются темпы роста экономики и производительности труда (дешевая, низкоквалифицированная и нелегальная рабочая сила), создаются неравные условия конкуренции российских и иностранных работников, формируются риски социальной напряженности и угрозы общественной безопасности. Данная ситуация усугубляется тем, что значительные группы мигрантов плохо адаптированы к российским условиям (*незнание русского языка, законов и норм общежития в принимающей обществе*), нередко мотивированы на адаптацию не к условиям принимающего российского общества, а к порядкам этнического анклава.

Для коррекции сложившейся ситуации необходима более эффективная система социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных мигрантов в российское общество. В условиях массовой внешней миграции такая система может стать эффективной только в результате целенаправленной и последовательной государственной политики.

Социальная и культурная адаптация (далее – адаптация) – приспособление иностранных граждан к условиям российского общества с целью законного временного, но относительного длительного (более 90 дней в течение 1 календарного года) пребывания в стране, – путем освоения необходимых для этого знаний (русский язык, законодательство, история и традиции России) и навыков законопослушного (законный въезд, законное нахождение, законный труд) и социально приемлемого поведения. Адаптация в первую очередь касается самой многочисленной категории – категории иностранных трудовых мигрантов.

Социальная и культурная интеграция (далее – интеграция) – полноценное включение в правовое, социальное, культурное про-

⁶ Там же.

странство российского общества адаптированных иностранных граждан, получивших разрешение на временное проживание, вид на жительство, соискателей гражданства Российской Федерации. Такое включение означает, что иностранные граждане успешно адаптированы к условиям принимающего общества, обладают более глубокими знаниями и навыками, необходимыми для законного длительного проживания в стране.

1. Вопросы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в документах стратегического планирования

Необходимость адаптации и интеграции признана в ряде документов стратегического планирования. В Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.⁷ указано, что привлечение мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития предполагает, в том числе, «разработку и внедрение федеральных и региональных программ, направленных на создание благоприятных условий для адаптации иммигрантов к новым условиям и интеграции их в российское общество на основе уважения к российской культуре, религии, обычаям, традициям и жизненному укладу россиян».

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.⁸ ставилась задача «создания условий для привлечения иностранной рабочей силы с учетом перспективных потребностей экономики в трудовых ресурсах и на основе принципа приоритетного использования национальных кадров». Для этого предполагалось «создание системы социализации мигрантов, условий для их адаптации», «проведение политики, направленной на интеграцию мигрантов». Кроме того, ставилась задача «организации за рубежом центров содействия иммиграции в Россию, способствующих профессиональной подготовке и переподготовке иностранных работников, а также изучению ими русского языка, российской культуры и российского законодательства». В качестве результата реализации намеренно-

⁷ Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждена Указом Президента РФ от 9.10.2007 г. № 1351, в ред. Указа Президента РФ от 01.07.2014 г. № 483.

⁸ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, в ред. Постановления Правительства РФ от 28.09.2018 г. № 1151.

го ожидалось (в том числе) снижение «уровня нелегальной занятости с 35 до 5–10 процентов; повышение уровня легальной занятости мигрантов с 26 до 70 – 80 процентов».

Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г.⁹ не называет адаптацию и интеграцию мигрантов, но фактически указывает на необходимость работы на данном направлении в условиях нарастания миграционных процессов. Речь идет о выстраивании гармоничных отношений приезжих и местного населения в целях «поддержки национальной идентичности, главным образом коренных малочисленных народов Севера».

Утвержденная в 2012 году Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.¹⁰ определила «незаконную миграцию, несовершенство действующей системы социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в российское общество, формирование замкнутых этнических анклавов» – в качестве новых вызовов и угроз для сферы межнациональных (межэтнических) и межрелигиозных отношений. (пп. г) п. 14 Стратегии) В этой связи успешная социальная и культурная адаптация иностранных граждан и их интеграция в российское общество были определены в качестве целей государственной национальной политики страны (п. 17 Стратегии). Для их реализации необходимо создание соответствующих систем (пп. ж) п. 21 Стратегии).

В Концепции общественной безопасности в Российской Федерации¹¹ обозначены риски и угрозы для развития российского общества, которые порождает незаконная миграция (незаконное пребывание и незаконная трудовая деятельность). В их числе: а) ухудшение криминогенной обстановки (п. 14 Концепции); б) ухудшение социальной обстановки в местах незаконного пребывания и незаконного труда иностранцев, «создание условий для формирования террористических организаций, политического и религиозного экстремизма, национализма» (п. 17 Концепции).

⁹ Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. №2094–р.

¹⁰ Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утверждена Указом Президента РФ от 19.12.2012 г. № 166, в ред. Указа Президента РФ от 6.12.2018 г. № 703.

¹¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, утверждена Президентом РФ 14.11.2013 г. № Пр–2685.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹² констатирует обострение угроз, связанных, в том числе, с неконтролируемой и незаконной миграцией (п. 23 Стратегии), относит данные угрозы к числу основных (п. 43 Стратегии). Кроме того, незаконная миграция отнесена к числу «главных стратегических угроз национальной безопасности в области экономики» (п. 56 Стратегии). В целях противодействия угрозам экономической безопасности указывается необходимость «обоснованного территориального распределения трудовых мигрантов исходя из потребностей регионов в трудовых ресурсах» (п. 62 Стратегии).

В ноябре 2015 г. была утверждена Концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом¹³. В данном документе с учетом специфики миграционной ситуации, а также геополитических интересов России, поставлена задача – «создания условий для языковой и социокультурной адаптации мигрантов из государств – участников Содружества Независимых Государств».

При этом в документах стратегического планирования уделяется внимание и вопросам значимых социокультурных характеристик современных миграционных потоков, которые способны оказывать определенное влияние на благополучие российского общества и перспективы государства. Такая характеристика зафиксирована в Стратегии государственной культурной политики на период до 2030 года¹⁴. Речь идет о «низкой степени адаптивности поздних миграционных потоков, прибывающих в Российскую Федерацию с плохим знанием русского языка, российской истории и культуры».

Концепция демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года¹⁵ нацеливает на решение проблемы увеличения населения Дальнего Востока в том числе и за счет миграционного прироста. При этом указывается, что привлечение мигрантов на постоянное место жительства должно быть избирательным («с учетом возможностей их адаптации и интеграции») и соответ-

¹² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утверждена Указом Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683.

¹³ Концепция государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом, утверждена Президентом РФ 03.11.2015 г. № Пр–2283.

¹⁴ Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 года, утверждена распоряжением Правительства РФ от 29.02.2016 г. № 326–р.

¹⁵ Концепция демографической политики Дальнего Востока на период до 2025 года, утверждена распоряжением Правительства РФ от 20.06.2017 г. № 1298–р (ред. от 23.12.2019 г.).

ствовать потребностям демографического и социально–экономического развития Дальнего Востока. Для этого признается необходимым создание благоприятных условий для адаптации иммигрантов к новым условиям и интеграции их в российское общество на основе уважения к российской культуре, религии, обычаям, традициям и жизненному укладу россиян. Причем, в данном документе прохождение мигрантов через адаптационно–интеграционную систему понимается как условие формирования их конструктивного взаимодействия с принимающим сообществом и предотвращения этноконфессиональных конфликтов.

Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года¹⁶ четко указывает, что одним из факторов, способствующих возникновению экстремистских проявлений, является «сложившаяся в отдельных субъектах и населенных пунктах Российской Федерации неблагоприятная миграционная ситуация, которая приводит к дестабилизации рынка труда, социально–экономической обстановки, оказывает негативное влияние на межнациональные (межэтнические) и межконфессиональные отношения» (п. 23 Стратегии).

В этой связи среди основных направлений государственной политики в сфере противодействия экстремизму предусмотрено: упорядочение привлечения трудовых мигрантов в соответствии потребностями государства в иностранной рабочей силе;

- противодействие незаконной миграции, профилактика, предупреждение, выявление и пресечение нарушений миграционного законодательства;
- развитие программ социальной и культурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и их интеграции в общество, привлечение к реализации и финансированию этих программ работодателей;
- принятие мер, препятствующих возникновению пространственной сегрегации, формированию этнических анклавов» (См.: пп. г) п. 32 Стратегии).

Наиболее объемное видение адаптации и интеграции представлено в концептуальных документах, посвященных миграционной политике. В этом плане можно упомянуть ныне не действующую Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года¹⁷ и актуальный

¹⁶ Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года, утверждена Указом Президента РФ от 29 мая 2020 г. № 344.

¹⁷ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, была утверждена Президентом РФ

документ – Концепцию государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы¹⁸.

В новой Концепции утверждается, что в 2011–2017 гг. были разработаны и проходят проверку на практике подходы к социальной и культурной адаптации различных категорий иностранных граждан, в том числе в рамках соответствующих программ и в формате государственно–общественного партнерства, с участием общественных и образовательных организаций, учреждений культуры и спорта (см.: пп. д) п. 11 Концепции). Хотя выполнено в этом плане далеко не все.

К задачам миграционной политики отнесено «создание условий для адаптации к правовым, социально–экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан». При этом делается акцент, на то, что такие условия должны создаваться для иностранных граждан, *«испытывающих сложности»* в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами» (пп. б) п. 21). При этом отсутствует уточнение: рассматривается ли такая адаптация в качестве обязанности иностранного гражданина, или только в качестве права, которым могут воспользоваться по желанию некоторые из «испытывающих сложности». Необходимость такого уточнения – принципиальна.

Мигранты слабо мотивированы на адаптацию к российским условиям (т. е. к законному и социально приемлемому пребыванию). Более того, емкий «теневой» сектор экономики и влиятельная посредническая сеть ориентируют значительную часть иностранных работников на незаконную стратегию трудовой миграции. В такой ситуации адаптация должна рассматривать не только как некая факультативная возможность для мигранта, а как обязательное условие его пребывания в стране, как обязанность по отношению к принимающему обществу. Выполнение такого условия – способ гармоничного сосуществования с принимающим населением и обеспечение собственного комфортного труда в стране приема.

В свою очередь, принимающее общество также должно взять на себя определенные обязательства, включая создание условий для адаптации законопослушных мигрантов, чье пребывание отвечает его интересам. Создание таких условий Концепция отно-

8.06.2012 г. № ПР–1490. Признана утратившей силу Указом Президента РФ от 31.10.2018 г. № 622.

¹⁸ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы, утверждена Указом Президента Российской Федерации от 31.10.2018 г. № 622.

сит к направлениям миграционной политики. Необходимо отметить, что из текста новой Концепции исчезло указание на необходимость создания инфраструктуры для адаптации и интеграции (имелось в прежней версии Концепции) и лишь вскользь упоминается интеграция мигрантов в общество.

Обозначается важность применения дифференцированного подхода в ходе формирования механизмов социальной и культурной адаптации мигрантов «с учетом их возрастных, профессиональных, национальных, культурных и иных особенностей, а также региональных и этнокультурных укладов жизни населения Российской Федерации» (пп. а), б), в) п. 23 Концепции). Также указывается на необходимость «принятия мер, препятствующих возникновению пространственной сегрегации, формированию этнических анклавов и маргинализации находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан...» (пп. а) и б) п. 23 Концепции). Кроме того, Концепция предусматривает содействие в адаптации для особых категорий мигрантов – беженцев, лиц, получившим временное убежище, и претендентов на получение соответствующего статуса (пп. в) п. 23 Концепции).

Выводы:

1. В документах стратегического планирования социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов рассматриваются как целенаправленная деятельность, которая затрагивает сферы реализации социальной, экономической, демографической, национальной, культурной политики государства, а также политики в области труда, занятости, общественной безопасности, внутренних дел, миграции.
2. Адаптация и интеграция признаются в качестве важного социального процесса, в котором задействован широкий круг лиц: мигранты, население принимающего общества, органы власти, институты гражданского общества и работодатели¹⁹.
3. Выделяются социокультурные характеристики иностранных мигрантов, оказывающие непосредственное влияние на качество миграционной ситуации.
4. В казанных документах прослеживается дифференцированный подход к различным категориям иностранных

¹⁹ Работодатели упомянуты только в Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года по вопросу об их привлечении к реализации и финансированию программ адаптации трудовых мигрантов.

граждан в части их адаптации и интеграции. Адаптация – ориентирована на временно пребывающих, а интеграция – на временно и постоянно проживающих иностранных граждан. Обращается внимание на трудовых мигрантов – самую многочисленную и самую проблемную категорию иностранцев в России.

5. В указанных документах намечен подход к адаптации и интеграции как инструменту для решения целого ряда проблем, связанных с миграцией, в целях:
 - минимизации незаконной миграции (незаконного пребывания и незаконного труда) и формируемых ею рисков;
 - противодействия пространственной сегрегации, формированию этнических анклавов и маргинализации мигрантов;
 - помощи законопослушным мигрантам в освоении русского языка, получением знаний по истории, культуре и законодательству России (как на территории России, так и в странах исхода);
 - содействие законопослушным иностранным гражданам в защите их прав и законных интересов;
 - рационального распределения иностранных трудовых ресурсов по территории страны в соответствии с объективными потребностями регионов;
 - приживаемости (закрепления) долгосрочных мигрантов в местах вселения в трудонедостаточных регионах;
 - оптимизации общественных отношений, соприкасающихся с миграционной сферой (в их числе межнациональных).

Тем не менее, в документах стратегического планирования до сих пор отсутствует ряд положений, без которых адаптация и интеграция не могут стать эффективным инструментом государственной политики.

1. Не определено: адаптация и интеграция относятся к области прав или обязанностей иностранных граждан. Данная неопределенность является одной из причин того, что институт адаптации и интеграции по своей сути противоречив и малоэффективен.
2. Содержание мероприятий, связанных с адаптацией и интеграцией, практически не нацелены на формирование мотивации у иностранных граждан на законное пребывание и законный труд.
3. Не определена роль работодателей (основных бенефициаров внешней трудовой миграции) в организации и финансировании адаптации их иностранных работников. Напомним,

что об этом упоминается только в Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года.

2. Федеральное законодательство об адаптации и интеграции мигрантов.

2.1. Полномочия органов власти субъектов

Российской Федерации и органов местного самоуправления в области адаптации и интеграции мигрантов

В 2013 г. в рамках расширения *полномочий органов государственной власти субъектов* Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений к их полномочиям были отнесены вопросы социальной и культурной адаптации мигрантов. Пункт 2 статьи 21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. № 184–ФЗ был дополнен подпунктом «а.1», согласно которому высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации наделены правом осуществлять в пределах своих полномочий меры по обеспечению социальной и культурной адаптации мигрантов.

Параллельно пункт 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184 ФЗ был дополнен подпунктом 20.1. К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), было отнесено решение вопросов, касающихся осуществления в пределах своих полномочий мер, направленных на социальную и культурную адаптацию мигрантов. Таким образом, в законодательстве появилось не только право субъектов Российской Федерации обеспечивать адаптацию мигрантов, но и заложены основы для институализации финансирования такой деятельности.

Аналогичные изменения коснулись и *полномочий органов местного самоуправления*. Дополнения, внесенные в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ, отнесли к вопросам местного значения для городского поселения – создание условий для реализации мер, направленных на социальную и культурную адаптацию мигрантов, а для муниципального района и городского округа – разработку и осуществ-

вление мер, направленных на обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов. Таким образом, органы местного самоуправления также были наделены необходимыми полномочиями по созданию условий для реализации мер, направленных на социальную и культурную адаптацию мигрантов, а также по созданию условий материального обеспечения такой деятельности.

При этом дополнения в законодательство о полномочиях субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (федеральные законы № 284–ФЗ и № 131–ФЗ), указывают только на социальную и культурную адаптацию мигрантов. При этом не упоминается социальная и культурная интеграция.

2.2. Возможности гражданского общества в работе по адаптации и интеграции

Законодательство предусматривает участие институтов гражданского общества в деятельности по адаптации и интеграции мигрантов. 4 ноября 2014 г. Федеральный закон «О национально-культурной автономии» от 17.06.1996 г. № 74–ФЗ был дополнен положением, расширившим права национально-культурных автономий. Статья 4 указывает, что национально-культурная автономия имеет право получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для осуществления деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов.

22 декабря того же года Федеральный закон № 440–ФЗ внес дополнение в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 г. № 7–ФЗ, наделив органы государственной власти и органы местного самоуправления правом оказывать поддержку некоммерческим организациям, осуществляющим в соответствии с учредительными документами деятельность в области социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов (пп. 15 п. 1 ст. 31.1).

Федеральным законом фактически было признано, что деятельность в этой области может быть отнесена к социально-ориентированной. Указанная поправка принципиально важна. Дело в том, что на момент ее принятия в области адаптации и интеграции мигрантов работали не только национально-культурные автономии, но и религиозные, общественные, правозащитные организации. Благодаря им и при поддержке Федеральной миграционной службы в те годы создавались курсы русского языка для мигрантов, оказывалась консультативная помощь, проводились просветительские акции и др.

Тем самым было положено начало формированию института финансовой (грантовой) поддержки институтов гражданского об-

щества, способных продуктивно содействовать адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество.

В 2016 г. сделан следующий шаг для признания важности работы на данном направлении. Были изданы Указ Президента Российской Федерации от 08.08.2016 г. № 398 (ред. от 01.07.2017) «Об утверждении приоритетных направлений деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг» и Постановление Правительства Российской Федерации от 27.10.2016 г. № 1096 (ред. от 29.06.2019) «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания», где должное внимание получила деятельность в области адаптация и интеграция мигрантов.

В октябре 2017 г. Указ Президента России от 7 мая 2012 г. № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» был дополнен новым положением (пункт «е»), которое нацеливало на разработку и реализацию программ социальной адаптации и интеграции мигрантов.

2.3. Ведомство–координатор деятельности в области адаптации и интеграции мигрантов

Определено ведомство–координатор деятельности в области адаптации и интеграции мигрантов. В 2017 г. к полномочиям Федерального агентства по делам национальностей (ФАДН России) была отнесена работа «по выработке и реализации государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, а также по нормативно–правовому регулированию и оказанию государственных услуг в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации»²⁰.

2.4. Интеграционные требования – экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства российской Федерации

До 1 декабря 2012 г. закон предъявлял требование о владении русским языком только тем иностранцам, которые претендовали на принятие в гражданство Российской Федерации. Пп. д) п. 1 ст. 13 Федерального закона от 31.05.2002 г. № 62–ФЗ (ред. от 24.04.2020 г.) «О гражданстве Российской Федерации» устанавливает обязанность соискателя российского гражданства «вла-

²⁰ Постановление Правительства РФ от 18.04.2015 г. № 368 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» (в ред. Постановления Правительства РФ от 16.12.2017 г. № 1569).

деть русским языком на уровне, достаточном для общения в устной и письменной форме в условиях языковой среды». Порядок определения уровня знаний установлен «Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»²¹. Уровень владения русским языком иностранный гражданин может подтвердить: 1) документом установленного образца, подтверждающим получение образования (не ниже основного общего образования) на территории государства, входившего в состав СССР, до 1 сентября 1991 г., либо документом об образовании или документом об образовании и о квалификации установленного образца, подтверждающими получение образования на территории Российской Федерации после 1 сентября 1991 г.; 2) сертификатом о прохождении государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку (в объеме не ниже базового уровня владения русским языком), выданном на территории Российской Федерации или за рубежом организацией, осуществляющей образовательную деятельность, которая включена в определяемый Министерством науки и высшего образования Российской Федерации перечень образовательных организаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку; 3) документом об образовании, выданным на территории иностранного государства, в котором русский язык является одним из государственных языков.

От подтверждения владения русским языком закон освобождает лиц, достигших пенсионного возраста (мужчин – старше 65 и женщин – старше 60 лет), недееспособных граждан, инвалидов 1 группы.

При упрощенном порядке приема в гражданство освобождаются от подтверждения владения русским языком следующих категории иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 14):

- иностранцы, признанные носителями русского языка (ст. 33.1 № 62–ФЗ) и постоянно проживающие на территории России. В соответствии с вышеупомянутым «Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» (пп. г). 1 п. 14) иностранные граждане при обращении по вопросу приема в гражданство в упрощенном порядке должны предъявить решение о признании их носителями русского языка, которое принимается комиссией МВД России (или территориального органа МВД России) по признанию иностранного гражданина или лица без гражданства носителем русского языка;

²¹ Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утверждено Указом Президента РФ от 14.11.2002 г. № 1325 (в редакции от 19.09.2019 г.).

- лица, имевшие гражданство СССР, прибывшие в Российскую Федерацию из государств, входивших в состав СССР, и зарегистрированные по месту жительства в Российской Федерации по состоянию на 1 июля 2002 года либо получившие разрешение на временное проживание или вид на жительство и заявили о желании приобрести российское гражданство до 1 июля 2009 г.;
- ветераны Великой Отечественной войны, имевшие советское гражданство, и проживающие – дети и недееспособные граждане;
- участники Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей.

Еще одна категория иностранных граждан может быть принята в гражданство в упрощенном порядке (в том числе без подтверждения владения русским языком). В соответствии с ч. 1.1 статьи 29 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» Президент страны может в гуманитарных целях определять те категории, иностранных граждан, которые могут претендовать на получение гражданства в упрощенном порядке. В настоящее время такое право предоставлено лицам, постоянно проживающим на территориях отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины (Указ Президента Российской Федерации от 24.04.2019 г. № 183 «Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации»).

Федеральный закон от 12.11.2012 г. № 185–ФЗ (ред. от 29.12.2012) «О внесении изменений в статью 13.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статью 27.2 Закона Российской Федерации «Об образовании» впервые ввел требование к отдельным категориям иностранных трудовых мигрантов о владении русским языком. Закон предусматривал представление с 1 декабря 2012 г. сертификата о прохождении государственного тестирования на знание русского языка в объеме не ниже базового уровня, либо документа об образовании, подтверждающего владение русским языком на соответствующем уровне, для выдачи или продления разрешения на работу. Данная норма касалась иностранных граждан и лиц без гражданства, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и планирующих работать в сфере жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли или бытового обслуживания.

В ходе апробации этого экзамена обозначилась необходимость распространить данную норму на основную массу иностранных работников и иные категории иностранных граждан. 24 ноября 2014 г. Федеральный закон № 357–ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В Федеральный закон №115–ФЗ было введено требование о прохождении обязательного экзамена (в виде тестирования), в ходе которого они должны были подтвердить владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, на уровне, соответствующем их правовому статусу.

В статье 15.1 ФЗ–115 определен круг лиц, которым необходимо подтвердить требуемые знания и установлен соответствующий порядок. Пункт 1 данной статьи указывает, что иностранный гражданин при обращении за получением разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента обязан подтвердить владение вышеуказанными знаниями, на уровне, который соответствует указанным правовым статусам. Причем иностранному гражданину предоставляется возможность подтвердить знания, предоставив: 1) сертификат (выдается образовательными организациями на территории Российской Федерации либо за ее пределами, включенными в перечень образовательных организаций, проводящих упомянутый экзамен); 2) документом государственного образца об образовании (на уровне не ниже основного общего образования), выданным образовательным учреждением на территории государства, входившего в состав СССР, до 1 сентября 1991 года; 3) документом об образовании и (или) о квалификации, выданным лицам, успешно прошедшим государственную итоговую аттестацию на территории Российской Федерации с 1 сентября 1991 года.

В соответствии с п. 4 ст. 15.1 порядок и критерии включения организаций в перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации, форма, порядок, технические требования проведения экзамена, форма сертификата, порядок его выдачи утверждаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере высшего образования. К компетенции подобного ведомства отнесено и определение требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена.

При подаче заявления о выдаче разрешения на временное проживание или вида на жительство освобождаются от подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации следующий круг иностранных граждан и лиц без гражданства (п. 5 ст. 15.1):

- 1) недееспособные (а также иностранные граждане, ограниченные в дееспособности);
- 2) не достигшие возраста восемнадцати лет;
- 3) иностранные граждане – мужчины, достигшие возраста шестидесяти пяти лет;
- 4) иностранные граждане – женщины, достигшие возраста шестидесяти лет;
- 5) участники Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей;
- 6) иностранные граждане – высококвалифицированные специалисты и члены их семей, обратившиеся с заявлением о выдаче вида на жительство;
- 7) иностранные граждане, признанные носителями русского языка;
- 8) граждане Союзного государства;
- 9) иностранные граждане, обратившиеся с заявлением о выдаче вида на жительство, имеющие родителя (усыновителя, опекуна, попечителя), сына или дочь, состоящих в гражданстве Российской Федерации и постоянно проживающих в Российской Федерации.

При прохождении процедуры оформления разрешения на работу (п. 6 ст. 15.1) освобождаются от экзамена (подтверждения знаний) иностранные граждане: высококвалифицированные специалисты; журналисты, осуществляющие трудовую деятельность в организациях, осуществляющих производство и выпуск средств массовой информации, учрежденных специально для распространения массовой информации на иностранных языках; обучающиеся в Российской Федерации по очной форме обучения в профессиональных образовательных организациях или образовательных организациях высшего образования по имеющим государственную аккредитацию основным профессиональным образовательным программам и осуществляющие трудовую деятельность (последние – в соответствии со статьей 13.4 Федерального закона).

Кроме того, иностранный гражданин, которому вид на жительство был выдан до 1 января 2015 года, представляет документ, подтверждающий уровень владения русским языком, зна-

ния истории России и основ законодательства Российской Федерации, однократно при подаче заявления о выдаче вида на жительство без срока действия (ст. 37.1).

Таким образом, действующее законодательство содержит норму, согласно которой иностранные граждане обязаны обладать необходимыми знаниями для определения их правового статуса и законного пребывания или проживания в Российской Федерации.

2.5. Преференции для отдельных категорий иностранных граждан

Наша страна нуждается в мигрантах, обладающих востребованными характеристиками, и высоко мотивированных на адаптацию и интеграцию в российское общество. В этой связи законодательство предусматривает предоставление отдельных возможностей и преференций некоторым категориям иностранных граждан.

1. Так, для *приема в российское гражданство* иностранец может дополнить свой пакет документов мотивированным ходатайством от заинтересованного федерального органа исполнительной власти или высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) о приеме заявителя в гражданство России. Такое ходатайство должно свидетельствовать о том, что иностранный гражданин имеет высокие достижения в области науки, техники и культуры, либо обладает профессией или квалификацией, представляющими интерес для Российской Федерации (пп. а) «Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации»).

2. *Дети мигрантов.* Согласно п. 2 статьи 78 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273–ФЗ (ред. от 31.07.2020 г.) «Об образовании в Российской Федерации» детям иностранных граждан предоставлено право на получение дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования. Непосредственный порядок, регламентирующий реализацию этого права, предусмотрен приказами Министерства просвещения Российской Федерации (ранее – Минобрнауки России). Образовательный процесс для данной категории иностранцев осуществляется на основе имеющейся материальной и учебно-методической базы с участием подготовленных кадров, осуществляющих образовательный процесс.

3. За последнее десятилетие были значительно упрощены правила пребывания *обучающихся* в нашей стране, соответственно увеличилось количество иностранных студентов с 153,8 тыс. (2010–2011 уч. год) до 291 тыс. (2017–2018 уч. год). В 2019 г. въехали

с целью «учеба» – 681832 чел. Причиной такого увеличения является не только упрощение процедур законного пребывания, но и преференции, предоставленные данной категории иностранных граждан.

Иностранцы, обучающиеся в российских профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования, имеют *право осуществлять трудовую деятельность*. Для этого они могут воспользоваться одной из трех моделей законного трудоустройства, которые предусмотрены законодательством:

1) обучающийся может трудиться (оказывать услуги) без оформления патента или разрешения на работу в том случае, если он работает в течение каникул или работает в свободное от учебы время в своей образовательной организации (или в структурах, созданных этой организацией) (пп. 6 и 7 п. 4 ст. 13);

2) другая модель касается иностранных граждан, которые прибыли в страну для осуществления трудовой деятельности, планируя параллельно обучаться. В таком случае они обязаны оформить патент или разрешение на работу (за исключением граждан стран ЕАЭС) (п. 4.10 ст. 13) Причем, если разрешительный документ для работы получен в одном регионе, а обучается в другом, то появляется возможность осуществлять трудовую деятельность в другом регионе (пп. 1 п. 6 ст. 13);

3) третья модель касается иностранных граждан, обучающихся по очной форме и претендующих на осуществление трудовой деятельности вне зависимости от времени каникул или учебного расписания. В таких случаях место трудовой деятельности должно быть только в том субъекте РФ, где осуществляется учеба (п. 20 ст. 13.4), и требуется оформление разрешения на работу. Причем, для данной категории иностранных студентов предусмотрены следующие преференции. Во–первых, разрешение на работу выдается без учета соответствующих квот (п. 9 ст. 13.4). Во–вторых, при подаче заявления о выдаче разрешения на работу данная категория иностранных граждан освобождается от подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации (п. 6 ст. 15.1).

Иностранному гражданину, который обучался в вузе в России по очной форме обучения и получил документ об образовании и о квалификации с отличием, может быть выдан *вид на жительство* без предварительного получения разрешения на временное проживание, (пп. 11) п. 2 ст. 8).

Кроме того, иностранные граждане, получившие после 1.07.2002 г. профессиональное образование по основным профес-

сиональным образовательным программам, имеющим государственную аккредитацию, в образовательных или научных организациях России, и законно осуществлявшие трудовую деятельность в нашей стране не менее трех лет, могут быть приняты в *гражданство* Российской Федерации в *упрощенном* порядке (пп. е п. 2 ст. 14 Федерального закона от 31.05.2002 г. № 62–ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О гражданстве Российской Федерации»).

4. Другая категория – *участники Государственной программы* по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. С начала действия Государственной программы в Россию переселились уже более 800 тыс. чел. Они знают язык, связывают свое будущее с Россией, более 40% имеют высшее образование, почти столько же – среднее специальное. Более 70% прибывших трудоспособны. Только за 9 месяцев 2018 г. гражданами Российской Федерации стали более 86 тыс. соотечественников. Возможностью стать участниками Государственной программы воспользовались более 11 тыс. иностранных студентов. Адаптационно–интеграционные мероприятия для данной категории лиц, предусмотрены во всех субъектах Российской Федерации, участвующих в реализации государственной программы, и направлены преимущественно на оказание правовой и социально–экономической помощи.

5. Поддержка, предусмотренная законодательством для *беженцев* и лиц, которым предоставлено временное убежище в Российской Федерации, по своей сути имеет адаптационный характер. Так, согласно статье 8 Федерального закона от 19.02.1993 г. № 4528–1 (ред. от 26.07.2019 г.) «О беженцах», лица, признанные беженцами, имеют право на получение услуг переводчика, пользование жилым помещением (из фонда жилья для временного поселения). Наравне с гражданами Российской Федерации им предоставляется: медицинская и лекарственная помощь, содействие в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве, работу по найму или предпринимательскую деятельность, социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, получение содействия в устройстве детей в государственные или муниципальные дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, профессиональные образовательные организации и образовательные организации высшего образования и др.

В соответствии со статьей 6 указанного Федерального закона лицо, которому предоставлено право на временное убежище (как и члены его семьи) имеют право на получение услуг переводчика, проживание в центре временного размещения, получение питания и пользование коммунальными услугами в месте времен-

ного содержания или центре временного размещения, медицинскую и лекарственную помощь, содействие в направлении на профессиональное обучение, в трудоустройстве и др.

Федеральный закон «О беженцах» предусматривает и механизм поддержки иностранных граждан данной категории. Пп. 1) и 2) п. 1 статьи 17 Федерального закона указывают, что вопросы приема, размещения и адаптации лиц, ходатайствующих о признании беженцами, лиц, признанных беженцами, и членов их семей, лиц, получивших временное убежище, – решаются во взаимодействии федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

6. *Высококвалифицированный* специалист наделен значительными преференциями (ст. 13.2 Федерального закона от 25.07.2002 г. № 115–ФЗ (ред. от 27.12.2019 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»), которых лишены иные категории иностранных работников. Он имеет право работать более длительный период (3 года), прибывать в Россию вместе с членами семьи, круг которых определен весьма широко: его супруг (супруга), дети (в том числе усыновленные), супруги детей, родители (в том числе приемные), супруги родителей, бабушки, дедушки, внуки (п. 1.1 статьи 13.2). Указанные члены семьи могут законно работать (основание – пп. 3) п. 4.5. ст. 13).

Высококвалифицированным специалистам и членам их семей ... может быть оформлен *вид на жительство* (на срок действия трудового договора). Вид на жительство означает, что иностранный гражданин может свободно въезжать в Россию и выезжать за пределы ее территории, работать без разрешения на работу или патента, получать медицинскую помощь и пенсию (п. 27 ст. 13.2). Объемы их прав и прав граждан Российской Федерации практически равны (исключается право избирать и быть избранными в федеральные и региональные органы государственной власти, участвовать в выборной кампании при проведении выборов Президента Российской Федерации, в референдумах, быть членом политической партии и некоторые др.).

Данная категория иностранных граждан освобождена от подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации (п. 6 ст. 15.1). При обращении за получением вида на жительство указанная категория иностранных граждан и члены их семей также освобождаются от сдачи данного экзамена (пп. 5 п. 6 ст. 15.1).

Преференции в части приобретения российского гражданства в упрощенном порядке предоставлены и квалифицирован-

ным специалистам. В данном случае речь идет о тех иностранных гражданах, которые законно осуществляют трудовую деятельность в России (не менее 1 года) по профессии (специальности, должности), включенной в соответствующий перечень, утвержденный федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере занятости населения и безработицы (пп. и п. 2 ст. 14 Федерального закона от 31.05.2002 г. № 62–ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О гражданстве Российской Федерации»).

Кроме того, на данную категорию не распространяются квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу. (Приказ Минтруда России от 05.07.2019 N 490н «Об утверждении перечня профессий (специальностей, должностей) иностранных граждан – квалифицированных специалистов, трудоустраивающихся по имеющейся у них профессии (специальности), на которых квоты на выдачу иностранным гражданам, прибывающим в Российскую Федерацию на основании визы, разрешений на работу не распространяются» (Зарегистрировано в Минюсте России 27.08.2019 г. № 55748)).

7. *Вынужденные переселенцы* – единственная категория внутренних мигрантов – граждан Российской Федерации, для которой предусмотрены мероприятия адаптационно-интеграционного характера (Закон Российской Федерации от 19.02.1993 г. № 4530–1 (ред. от 27.12.2018 г.) «О вынужденных переселенцах»). Забота о вынужденных переселенцах – это важная конституционная и гуманитарная обязанность российского государства. Принимаемые меры помогают гражданам этой категории адаптироваться к условиям нового региона и интегрироваться в его социальное пространство. Лица, признанные вынужденными переселенцами, и прибывшие с ними члены семей, не достигшие возраста восемнадцати лет, – могут рассчитывать на получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи не ниже 100 рублей; на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев (при отсутствии возможности самостоятельного определения места жительства или места пребывания); на содействие в обеспечении их проезда и провоза багажа к месту временного поселения; на получение питания и пользование коммунальными услугами; медицинскую помощь и обеспечение лекарственными препаратами для медицинского применения в медицинских организациях. Эти и другие возможности определены статьей 4 вышеуказанного Закона Российской Федерации.

2.6. *Адаптация и интеграция мигрантов в субъектах Российской Федерации и муниципалитетах.*

Отсутствие специального федерального закона, который бы централизованно регулировал общественные отношения в сфере адаптации и интеграции, минимизирует и фрагментирует возможность создания в регионах необходимой инфраструктуры, адекватной сложившейся там миграционной ситуации.

Деятельность в области адаптации и интеграции на уровне субъектов РФ и муниципалитетов осуществляется на основании планов реализации государственной национальной политики на территории регионов, и региональных программ²². Кроме того, работа также осуществляется в рамках реализации образовательной, культурной, демографической, миграционной политики (в некоторых регионах принимались и отдельные планы по работе в области адаптации и интеграции мигрантов). Выявлено следующее.

1. Практика работы на уровне субъектов РФ и муниципалитетов отражает специфику федерального законодательства. Здесь также акцентируется внимание на отдельных и не самых многочисленных категориях иностранных граждан (дети мигрантов, участники Госпрограммы, беженцы; лица, получившие временное убежище; высококвалифицированные специалисты; участники учебной миграции). Трудовым мигрантам – наиболее многочисленной и проблемной категории – в региональных и муниципальных планах также уделяется минимальное внимание.

Довольно редко встречаются мероприятия, например, такого плана: «Оказание содействия Управлению по вопросам миграции УМВД России по Вологодской области в реализации адаптационных курсов в области по обучению трудовых мигрантов русскому языку, истории и культуре России, основам законодательства Российской Федерации»²³. Появление этого мероприятия не случайно. Под эгидой Управления ФМС России Вологодской области (в настоящее время – УВМ УМВД по Вологодской области) в 2011–2012 гг. открывались языковые курсы для мигрантов,

²² Анализ данной ситуации частично представлен в статье: Бажан Т.А. Вопросы инфраструктуры интеграции мигрантов в региональных планах реализации государственной национальной политики Российской Федерации // Экономика. Право. Общество. 2019. № 2 (18). С. 91–100.

²³ План мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года на территории Вологодской области в 2016 – 2018 годах, утвержден постановлением правительства области от 28.12.2015 г. № 1216 (в ред. постановления правительства Вологодской области от 23.07.2018 г. № 647) [Электронный ресурс] URL: КонсультантПлюс – Регион (дата обращения: 27.02.2019)

проводилась работа по информированию иностранных граждан о российском миграционном законодательстве, издавались памятки, была налажена работа с национальными объединениями, с которыми взаимодействовали иностранные мигранты, приезжавшие на работу в область. В 2013–2014 гг. Вологодским управлением активно прорабатывалась возможность создания адаптационного центра для иностранных работников на основе государственно–частного партнерства. В Центре планировалось помимо консультативных, образовательных программ организовать проживание мигрантов. В зданиях на территории бывшего военного городка оборудовались жилые помещения и учебные классы (по примеру адаптационных центров, ранее созданных ФМС России в гг. Тамбове и Оренбурге). Учебный процесс предполагалось обеспечить силами преподавателей вологодских вузов. Помимо задач адаптационного характера (работа с временно пребывающими иностранными гражданами – трудовыми мигрантами), по замыслу авторов проекта предполагалась и работа по интеграции участников Государственной программы. Для них разрабатывались специальные учебные курсы и обеспечивалась возможность для первоначального временного проживания. Когда в 2014 г. на территорию России хлынула волна беженцев из восточных областей Украины, начинавший свою деятельность адаптационный центр оказался важным подспорьем – именно центр стал временным приютом для значительного количества людей. Там было организовано консультирование граждан, их документирование, медицинское освидетельствование, помощь в трудоустройстве

2. Не пролеживается заинтересованность региональных вузов заниматься обучением трудовых мигрантов русскому языку, истории и основам законодательства. Несмотря на то, что высшие учебные заведения имеют базу для обучения (кадры, опыт работы с иностранными обучающимися), основное внимание концентрируется на открытии локальных центров тестирования (процедура тестирования платная и приносит соответствующим центрам определенный доход).

3. Запланированные мероприятия далеко не всегда нацелены на результат. В качестве показателей реализации мероприятия, как правило, не упоминаются: количество курсов для мигрантов, количество обучающихся, результаты обучения, количество «вышедших из тени» и др.

4. Тем не менее, в региональных планах прослеживается потребность использовать адаптационную работу для оптимизации социальных процессов в регионе и решения различных проблем, включая укрепление межнациональной стабильности.

Выводы

1. Элементы адаптационно–интеграционной системы, закрепленные в законодательстве

1.1. Федеральное законодательство, нормативные акты субъектов РФ и органов местного самоуправления обозначили необходимость работы в области адаптации и интеграции мигрантов и создали правовые основы деятельности на данном направлении.

1.2. Сложилась практика планирования работы в области адаптации и интеграции (на федеральном уровне; на уровне региональном; на уровне органов местного самоуправления).

1.3. Определен важнейший критерий для применения дифференцированного подхода – правовой статус различных категорий иностранных граждан. На его основе вырабатываются меры адаптационно–интеграционного характера.²⁴

1.4. Создана вертикаль, наделившая необходимыми полномочиями органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления для организации работы в области организации работы по адаптации и интеграции мигрантов.

1.5. Определено ведомство–координатор в области социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан.

1.6. Сформирована система поддержки социально–ориентированных некоммерческих организаций, участвующих в работе по адаптации и интеграции мигрантов. Тем самым созданы условия, обеспечивающие участие институтов гражданского общества в такой деятельности.

1.7. Создана система для проверки знаний, необходимых для полноценной адаптации к условиям принимающего общества и последующей интеграции в его социокультурное пространство.

1.8. Предусмотрены меры адаптационно–интеграционной поддержки и предпочтений отдельным категориям иностранных граждан, стимулирующие потребности мигрантов к полноценному включению в российское общество.

²⁴ Требования закона к иностранным гражданам определяются: Конституцией Российской Федерации; специальными федеральными законами (от 31.05.2002 г. № 62–ФЗ (ред. от 26.07.2019) «О гражданстве Российской Федерации»; от 19.02.1993 г. № 4528–1 (ред. от 26.07.2019 г.) «О беженцах»; от 25.07.2002 г. № 115–ФЗ (ред. от 27.12.2019 г.) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»; от 15.08.1996 г. № 114–ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»; от 18.07.2006 г. № 109–ФЗ (ред. от 01.05.2019) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации») и иными нормативными актами, устанавливающими нормы пребывания, проживания и деятельности в Российской Федерации.

2. Вопросы, решение которых необходимо для развития системы адаптации и интеграции.

2.1. Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 г. № 184–ФЗ и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131–ФЗ создали правовую основу для деятельности только в области социально и культурной адаптации мигрантов. Для структурирования соответствующей деятельности в области интеграции потребуется построение аналогичной вертикали.

Кроме того, не конкретизированы и не разграничены полномочия органов власти субъекта и органов местного самоуправления как в части адаптационной, так и в части интеграционной работы.

2.2. Не однозначно решен вопрос с определением ведомства–координатора деятельности в области адаптации и интеграции. Федеральное агентство по делам национальностей активно включилось в адаптационно–интеграционную тематику. Тем не менее, функционал и сфера деятельности ФАДН далеки от миграционной сферы. У ведомства слишком мала штатная численность для того, чтобы добиться значимого результата в работе с многомиллионной аудиторией иностранных мигрантов. Кроме того, Агентство не имеет территориальных органов в субъектах Российской Федерации для организации работы на местах. В силу этого деятельность ведомства сконцентрировалась в области «методического сопровождения», а не реального осуществления адаптации и интеграции мигрантов. Иными словами, отрыв государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан от управления миграционными процессами и выработки государственной политики в данной сфере – не привел к ожидаемым результатам.

2.3. Акцент на решение адаптационно–интеграционных проблем мигрантов только силами гражданского общества малопродуктивен. Общественные инициативы могут существенно дополнить, но не заменить государство в сфере миграции. Именно государству, обладающему необходимыми ресурсами (материальная база, организационно–правовые рычаги, привлечение к работе специалистов, обеспечение должного контроля и надзора за результатами работы), под силу создать систему адаптации и интеграции иностранных граждан.

Кроме того, не выработан «государственный заказ» (запрос) на конкретную работу гражданского общества с мигрантами. Сама государственная и муниципальная поддержка НКО не ориентирует их деятельность на достижение конкретного результата (например,

количество обучившихся на курсах НКО и конкретные результаты такого обучения; количество иностранных граждан, которые вышли «из тени», благодаря усилиям НКО и т. д.). В результате деятельность гражданского общества в области адаптации и интеграции носит фрагментарный характер и охватывает незначительную часть мигрантов.

2.4. Несмотря на то, что была создана и успешно действует система для проверки знаний, необходимых для полноценной адаптации и интеграции в российское общество, до сих пор отсутствует инфраструктура для обучения мигрантов. Причем условия для изучения русского языка, истории и основ законодательства отсутствуют как в странах исхода, так и в Российской Федерации.

2.5. Адаптационно–интеграционная поддержка отдельных категорий иностранных граждан, предусмотренная законодательством, не распространяется на самую многочисленную и проблемную часть мигрантской аудитории – трудовых мигрантов, значительная часть которых пребывает и работает на территории страны незаконно.

Обратимся к цифрам. В 2019 г. количество участников Государственной программы равнялось 108 451 чел. (АППГ²⁵ – 107 651), высококвалифицированных специалистов – 34 299 чел. (АППГ 28 183); количество квалифицированных специалистов составляло 20 145 чел (АППГ – 17880). На основании вида на жительство проживали 810 863 чел. (АППГ – 820 565), на основании разрешения на временно проживание – 644 246 чел. (АППГ – 539 998). Прибывшие с целью учебы составили 681 832 чел.²⁶ Беженцы и лица, которым было предоставлено временное убежище на территории страны, составляли около 42,5 тыс. чел. (АППГ – более 77 тыс. чел.)²⁷.

А вот количество прибывших в Россию в тот же период и указавших в миграционной карте цель въезда «работа» составило 5478249 чел. – или 48% (АППГ – 5 047 788 чел.)²⁸.

²⁵ АППГ - аналогичный период прошлого года.

²⁶ «Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации с распределением по странам мира»; «Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya> (использованы данные за 2018–2019 гг.).

²⁷ Материал сайта Комитета «Гражданское содействие» [Электронный ресурс] URL: <https://refugee.ru/otchety/> (11.10.2020).

²⁸ «Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации с распределением по странам мира»; «Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации» [Электронный ресурс] URL: (<https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya>) (использованы данные за 2018–2019 гг.).

На рисунке 2 это выглядит следующим образом.



Рис. 2

(К показателю диаграммы – «Количество иностранцев иных категорий» (составляют 31%) – отнесены иностранные граждане, прибывшие в Россию с целями въезда: «частная» и «иное». Здесь не учитываются прибывшие с целью «туризм»)

Подчеркнем, что трудовые мигранты, пребывание которых определяется как временное, фактически находятся на территории страны весьма длительное время: трудовые миграции в Россию экономически оправдывают себя только в долговременной форме. Именно данная категория наиболее массово вовлекается в «теневой» сектор. Е.В. Тюрюканова в свое время отмечала: «Государство перестало быть единственным субъектом миграционной политики. На миграционном поле появляется все больше игроков, действующих по законам бизнеса: различные сервисы для мигрантов, для работодателей, использующих их труд, для собственников жилья, сдающих его в аренду мигрантам, и т. д. В этих условиях повышаются миграционные риски, государство оказывается не в состоянии защитить основные права и свободы человека»²⁹. В этой связи необходимо, и в рамках миграционной политики в целом, и в формате адаптационно–интеграционной работы уделить данной категории иностранцев особое внимание.

²⁹ Тюрюканова Е.В. Современный миграционный режим и его особенности в России // Методология и методы изучения миграционных процессов: Междисциплинарное учебное пособие / Под ред. Ж.А. Зайончковской и др. – Центр миграционных исследований. М., 2007. С.113.

В документах стратегического планирования отмечалась неудовлетворительная подготовка мигрантов к законному пребыванию и социально приемлемому поведению в России. Давно известно, что трудовые мигранты должны направляться для временной работы в другую страну уже подготовленными (знание языка, законов и культурных традиций принимающего общества, профессиональная подготовка). Нельзя не согласиться с мнением С.В. Рязанцева о том, что внешняя миграционная политика государства должна осуществить «перенос» издержек по интеграции мигрантов из России за ее пределы, оказывая действенное влияние на масштабы и структуру миграционных потоков, руководствуясь при этом национальными интересами страны³⁰. В реальности ситуация выглядит иначе. Организованный набор иностранной рабочей силы и домиграционная подготовка до сих пор не преодолели проектную стадию. Существенно не изменили ситуацию ни двусторонние соглашения об организованном привлечении, заключенные с Узбекистаном и Таджикистаном, ни другие международные договоры.

В целом адаптация и интеграция пока еще не стали централизованной системой, инструментом миграционной политики, с помощью которого можно корректировать наиболее проблемные области миграционной ситуации. Поэтому меры по адаптации и интеграции мигрантов не имеют системного характера, и не используются пока в целях минимизации нарушений миграционного законодательства и для решения других проблем, связанных с миграцией.

Отсутствие системной работы в области адаптации и интеграции иностранных мигрантов не решает соответствующих задач, касающихся реализации межнациональной политики. В силу этого необходимые адаптационно–интеграционные меры нередко подменяются удобной риторикой на тему мигрантофобии и обвинений принимающего населения в неудовлетворительном правочеловеческом воспитании. Такой прием удобен, но он отвлекает внимание от объективных социально–экономических причин напряженности, проблема не решается, загоняется в тень и при неблагоприятных условиях может обостриться до стадии конфликта.

Отмеченные проблемы в значительной мере обусловлены тем, что в законодательстве адаптация и интеграция не отражены в качестве целостного социального института, наделенного целями, направлениями деятельности и задачами, не определено его место

³⁰ *Рязанцев С.В.* Интеграция мигрантов в контексте внешней миграционной политики России // Социологические исследования. 2018. № 1. С. 110.

в реализации миграционной политики и решении смежных проблем. Соответствующий федеральный закон до сих пор не принят (первая его версия была разработана ФМС России в 2014 г., вторая – ФАДН России в 2018 г.).

3. О дальнейшем развитии системы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации

3.1. *Принципиальные положения, которые необходимо учитывать при создании системы адаптации и интеграции*

3.1.1. Важно методологически определиться, какая интеграционная модель соответствует интересам Российской Федерации и должна быть положена в основу государственной политики. Дискуссии по данному вопросу напоминают старый спор о дальнейшем пути России, его ценностном наполнении и стратегическом определении ориентиров для развития экономики, права, международной политики, культуры, образования и др. Различные предложения о развитии российской «миграционной парадигмы» сводятся к двум подходам. Первый – ориентация на «общепризнанные нормы международного права», международный опыт в области интеграции. Здесь доминирует западная мультикультуралистская модель, «эффективность» и социокультурные последствия которой ярко проявились в последние годы. Второй вариант – ориентация на интересы собственной страны, обращение к отечественному опыту, в том числе и в области интеграции.

Относительно второго варианта необходимо отметить следующее. Длительный многовековой процесс становления и развития полинационального и поликультурного российского общества накопил богатый опыт сбережения народа, выработал уникальный интеграционный инструментарий, обеспечивавший единство, целостность и историческую перспективу России.

Безусловно, «адаптация и интеграция мигрантов» как отдельная задача никогда не формулировалась ни в дореволюционный, ни в советский периоды истории России. Тем не менее, российское общество издавна столкнулось с необходимостью выработки системы полноценного включения новых групп населения в свое пространство и успешно с этим справлялось. Многочисленные народы, вошедшие в состав России, сохранили свой язык, духовно-культурные традиции, национальное самосознание. Такое вхождение осуществлялось без ассимиляции, что «сделало Рос-

сию носителем уникального опыта построения полиэтнического и поликонфессионального общества»³¹.

Вырабатывавшийся веками интеграционный потенциал позволял решать и вопросы приема отдельных групп иностранцев (иммиграция), обеспечивать органичное их вхождение в орбиту российского мира, эффективно осуществлять массовые сельскохозяйственные и промышленные переселения (внутренняя миграция). И первое, и второе было нацелено на укрепление государства, освоение и развитие трудонедостаточных территорий. Уникален и опыт советского оргнабора³².

Важно учитывать, что все направления миграционно–переселенческой политики осуществлялись под эгидой государства. Не случайно миграционные кампании продумывались, планировались, имели четкие и понятные цели, ориентировались на долгосрочную перспективу. Причем такие цели соответствовали интересам страны, а не интересам отдельных групп населения (например, представителей бизнеса). Кстати, когда возникали некоторые «перекосы», в результате которых использование труда иностранцев оказывалось для работодателей более выгодным нежели труда подданных Российской Империи, государство достаточно оперативно корректировало данную ситуацию³³. Был выработан эффективный интеграционный инструментарий (жилищное обустройство, правовая и социальная помощь, кредитная поддержка и др.). В советский период в такой арсенал включилась система среднего и высшего профессионального образования. Все это обеспечивало: личностный рост мигрантов, мобильность населения, приживаемость основной массы переселенцев в местах вселения, потребность экономики в рабочей силе, укрепление государства.

В этой связи построение системы адаптации и интеграции должно строиться с учетом многовекового опыта становления по-

³¹ Зорькин В. Современное государство в эпоху этносоциального многообразия: Выступление на Международном политическом форуме в Ярославле 7 сентября 2011 года // Российская газета. 07.09.2011 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2011/09/07/zorkin-site.html> (дата обращения 17.07.2017 г.).

³² Уникальные материалы по этому поводу приводятся в книгах Ю.В. Рощина «Миграция населения в судьбе России» (М.: ИД Авангард, 2010), «Интеграция мигрантов в судьбе России» (М.: Авангард, 2011). Автор указанных работ по долгу службы многие годы непосредственно занимался вопросами перераспределения трудовых ресурсов.

³³ Примеры: Синькевич Я.Ю. История трудовой иммиграции в приграничных регионах Дальнего Востока. М.: РИЦ ИСПИ РАН, 2003. С. 22; *Галлямова Л.И.* О роли миграций в формировании дальневосточного рынка труда (вторая половина XIX – начало XX века) // Миграционные процессы в Восточной Азии. Владивосток, 1994. С. 61.

линационального и поликультурного народа России, использовать собственные интеграционные наработки. Подчеркнем, что в данном случае речь не идет об абсолютизации дореволюционного и советского опыта: там были помимо успехов и серьезные недостатки. Важно учитывать тот опыт, который органичен интеграционному стержню общества, ценностям, менталитету и традициям населения. При этом полезно учитывать и непротиворечащие Конституции Российской Федерации международные рекомендации, а также использовать в практической работе отдельные позитивные адаптационно–интеграционные практики³⁴ из арсенала зарубежных государств.

3.1.2. Рациональный подход к созданию системы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов обозначен в документах стратегического планирования и федеральных законах. Модель адаптации и интеграции в этом ключе представляется в качестве *целостной двухступенчатой системы*. Адаптация – это приспособление к правовым, социальным и культурным условиям и нормам принимающего общества иностранных граждан, которые претендуют на временное, но длительное пребывание в стране (более 90 дней в течение календарного года), путем освоения знаний в необходимом для этого объеме (русский язык, основы законодательства, истории и традиций российского общества), а также навыков законопослушного и социально приемлемого пребывания на территории нашей страны (законный въезд, законное пребывание, законное осуществление трудовой деятельности). Основным объектом политики в области адаптации должны быть трудовые мигранты – самая многочисленная и проблемная часть мигрантов.

Интеграция – это полноценное включение в российских социум адаптированных и законопослушных иностранных граждан, получивших разрешение на временное проживание (в перспективе планируется упразднить), вид на жительство и соискателей гражданства Российской Федерации. Такое включение означает, что иностранные граждане обладают более глубокими знаниями в указанных выше областях и овладели навыками, необходимыми для законного временного и постоянного проживания в стране (соответствующие правовые статусы установлены федеральным законодательством).

Целостная адаптационно–интеграционная система (своего рода социальный институт) подразумевает: а) процесс включения

³⁴ Например, см.: *Варшавер Е.* Двадцать успешных практик интеграции мигрантов. М.: МИСКП, 2014.

мигрантов в принимающее общество; б) инфраструктуру, в рамках и с помощью которой такой процесс осуществляется; в) государственную политику, определяющую характер, рамки и интенсивность адаптации и интеграции, а также устанавливающую порядок взаимоотношений субъектов и объектов в данном процессе.

Именно таким инструментом необходимо дополнить арсенал средств государственной миграционной политики для достижения ее основной цели – «создания миграционной ситуации, которая способствует решению задач в сфере социально–экономического, пространственного и демографического развития страны, повышения качества жизни ее населения, обеспечения безопасности государства, защиты национального рынка труда, поддержания межнационального и межрелигиозного мира и согласия в российском обществе, а также в сфере защиты и сохранения русской культуры, русского языка и историко–культурного наследия народов России, составляющих основу ее культурного (цивилизационного) кода»³⁵.

3.1.3. В «Перечне поручений Президента Российской Федерации по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы от 06 марта 2020 г № Пр–469» поставлена задача организовать работу по реформированию миграционных режимов и института гражданства Российской Федерации на основе предложений, подготовленных рабочей группой по реализации Концепции (*даны в приложении к Перечню поручений главы государства*). Предложения по своей сути революционны. Впервые за многие годы власть не просто декларирует «добрые намерения» в области миграции, но ставит адекватные задачи для достижения существенных изменений в этой сфере.

Тем не менее, помимо мер административно–правового и экономического характера, повышения эффективности контрольно–надзорной деятельности в сфере трудовых отношений и миграции (в том числе на основе применения риск–ориентированного подхода), необходимы меры особые, направленные на *мотивирование* значительного количества иностранцев на выбор законного пребывания и работы в России. Речь идет о мерах адаптационно–интеграционного характера.

Институт адаптации и интеграции будет иметь смысл, цель и нужный обществу результат только в качестве *инструмента госу-*

³⁵ П. 14 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы, утв. Указом Президента РФ от 31.10.2018 г. № 622.

дарственной миграционной политики. Его цель (как и миграционной политики государства в целом) – формирование такой миграционной ситуации, которая бы отвечала интересам Российской Федерации. Современная миграционная ситуация далека от заявленной цели: 1) значителен масштаб незаконной трудовой миграции; 2) незаконный иностранный труд в значительной мере подпитывает «теневой» сектор экономики; 3) прослеживается «этнизация» отдельных сегментов экономики (где востребованы незаконные работники); 4) неоправданная концентрация мигрантов в отдельных регионах (без учета объективной оценки потребности хозяйствующих субъектов в рабочей силе!) деформирует национальный рынок труда, формирует риски социальной напряженности и угрозы общественной безопасности.

Отмеченные особенности свидетельствуют о том, что в нынешних условиях адаптация и интеграция не может быть делом спонтанным и хаотичным. Данные явления нуждаются в государственном управлении и контроле, координации с другими направлениями политики страны. Именно в таком качестве адаптационно–интеграционный инструмент может быть использован и для «обеления» российской экономики. Этот процесс вызовет необходимость перевода из «теневого» сектора в правовое поле миллионов иностранных граждан, значительная часть которых плохо владеет русским языком, не знает законов и не обладает навыками легитимного существования в принимающем обществе. Кроме того, на данную категорию мигрантов может оказывать деструктивное воздействие этнический анклав, земляки–посредники.

Учитывая «инструментальный» потенциал адаптационно–интеграционной системы, необходимо признать, что таковая должна быть способной своевременно реагировать на наиболее «болезненные» проблемы в складывающейся миграционной ситуации с целью их решения, а также обладать достаточной гибкостью для прогнозирования возникновения новых вызовов и угроз и их своевременного. Таким образом система адаптации и интеграции мигрантов способна качественно дополнить арсенал средств государственной миграционной политики, значительно увеличив ее эффективность.

3.1.4. Для реализации миграционной политики законодательство предусматривает *дифференцированный подход* к различным категориям иностранных граждан. Система адаптации и интеграции также адресно (дифференцированно) должна работать с различными категориями мигрантов. Именно в зависимости от их правового статуса должен функционировать «адаптационный» и «интеграционный» блоки.

Дифференцированный подход не должен ограничиваться только правовым статусом иностранных граждан и целями их прибытия. В работе с мигрантской аудиторией целесообразно учитывать и социокультурные особенности различных групп мигрантов. Особое внимание должно уделяться тем группам, в среде которых отмечены тенденции к образованию этнических анклавов. В этой связи можно обратиться к предложению, сформулированному в свое время Ф. Дювелем. Ученый предлагал учитывать среди различных индикаторов пространственной мобильности людей так называемый индикатор «взаимосвязи», который определяется составом и особенностями межличностных коммуникаций акторов с точки зрения «тесноты» взаимоотношений (слабые/сильные связи, качество социального капитала) и природы взаимосвязей, качество создаваемых «миграционных сетей». Социально–психологические параметры оказывают влияние на характер миграции и особенности миграционного сообщества, которое формируется в стране приема³⁶.

3.1.5. Российская Федерация – страна, принимающая ежегодно миллионы мигрантов. Иностранные граждане прибывают к нам добровольно в поисках лучшей доли, возможности осуществления трудовой деятельности, получения образования, в целях воссоединения семьи и т. д. Добровольное, по собственному желанию прибытие в другую страну предполагает соблюдение ее законов, правил поведения и уважение к ее традициям.

Процесс адаптации и интеграции иностранца, помогает ему освоить знания и навыки, необходимые для его законного и безопасного нахождения на территории принявшего его государства. Необходимо учитывать, что адаптация и интеграция обеспечивают интересы не только самого мигранта, но и принимающего его общества, обеспечивая тем самым стабильность и безопасность. В этой связи как адаптация, так и интеграция должны быть признаны *обязанностью иностранного гражданина*.

Такая обязанность (как и решение о прибытии в страну) должна приниматься добровольно. Принятие адаптационно–интеграционной обязанности порождает комплекс прав (касающихся правового статуса, социальных, экономических и культурных возможностей). Добросовестное исполнение принятых иностранцем обязательств должно поощряться с помощью предусмотренных законом преференций.

³⁶ Дювель Ф. Пространственная мобильность населения: индикаторы, категории и типологии // Методология и методы изучения миграционных процессов: Междисциплинарное учебное пособие / Под ред. Ж.А. Зайончковской и др. Центр миграционных исследований. М., 2007. С. 73.

3.1.6. Планирование адаптационно–интеграционной работы должно исходить из особенностей миграционной и социально–экономической ситуации на территории каждого субъекта Российской Федерации (объективные потребности региона в иностранной рабочей силе; количество трудовых мигрантов, находящихся на его территории; результаты участия региона в реализации Госпрограммы; приживаемость в регионе участников Госпрограммы и т. д.). С учетом этого должна строиться инфраструктура для адаптации и интеграции, создавая условия для эффективного решения задач государственной миграционной политики и успешного развития региона.

3.2. Развитие правовых основ совершенствования системы адаптации и интеграции мигрантов

Как было отмечено выше, Конституция Российской Федерации обозначила цели, ценностные ориентиры и принципы развития страны, которые должны лежать в основе государственной политики (в том числе и в области миграции, и адаптации и интеграции мигрантов). Федеральное законодательство, нормативные акты субъектов РФ и органов местного самоуправления уже содержат ряд важных норм, необходимых для организации слаженной работы на данном направлении, а также для создания инфраструктуры для адаптации и интеграции и обеспечения эффективности данного процесса. Тем не менее, результаты в данной сфере далеки от желаемых.

Признано, что система адаптации и интеграции иностранных граждан нуждается в целостном правовом и институциональном оформлении. Для этого, необходимо уточнить: идею адаптации и интеграции, статус данного социального института: а) в целях его развития; б) в целях превращения его в инструмент реализации государственной политики в тех сферах жизни общества, которые соприкасаются с миграцией.

Для этого необходимо внести в законодательство некий централизующий элемент, который бы согласовал имеющиеся и создаваемые адаптационно–интеграционные звенья, придав данному институту централизованный и целостный характер. Решение такой задачи возможно либо в форме отдельного федерального закона (федеральный закон «О социальной и культурной адаптации и о социальной и культурной интеграции иностранных граждан в Российской Федерации»), либо в форме системного комплекса дополнений в действующие федеральные законы. (Кстати, в настоящее время, в соответствии с перечнем поручений Президента РФ и постановления Правительства РФ разрабатывается проект

концепции нового федерального закона о правовом положении иностранных граждан. Вопросы регулирования общественных отношений в сфере адаптации и интеграции могли бы найти системное отражение и в разрабатываемом документе.)

Вне зависимости от того, какая форма окажется наиболее рациональной, в законе (или в комплексе дополнений в действующие законы), на наш взгляд, должны присутствовать следующие положения.

3.2.1. Предметом правового регулирования в данном случае выступают общественные отношения в сфере миграции, которые выходят за рамки регулирования миграционной политикой, соприкасаются с областью других направлений государственной политики, регулирование которыми лишь частично предусмотрены действующим законодательством.

3.2.2. Идея, цели и задачи будущего закона (или комплекса дополнений в действующее законодательство) должны соответствовать Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству, общепринятыми нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, если их положения не противоречат Конституции страны, а также послужить дальнейшему развитию основных положений документов стратегического планирования России. Адаптация и интеграция в том числе должны: 1) дополнить усиление мер борьбы с незаконной миграцией (в том числе, расширение применения цифровых технологий) формированием устойчивой *мотивации* у мигрантов к законопослушному труду и социально приемлемому пребыванию в России; 2) на деле обеспечить и показать преимущества законного существования мигрантов в принимающей стране.

3.2.3. Будущие дополнения к действующему законодательству должны *распространяться на определенный круг лиц* (физических и юридических), деятельность которых соприкасается со сферой миграции в части адаптации и интеграции иностранных граждан, устанавливать права и обязанности участников:

- федеральных органов исполнительной власти, к чьим полномочиям отнесены вопросы адаптации и интеграции мигрантов;
- органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, к чьим полномочиям отнесены вопросы адаптации и интеграции мигрантов;
- временно пребывающих (*адаптация*) и временно и постоянно проживающих (*интеграция*) иностранных граждан;
- работодателей – основных выгодоприобретателей от использования иностранной рабочей силы;

- институты гражданского общества, участвующие в работе по адаптации и интеграции мигрантов;
- лиц (физических и юридических), обеспечивающих функционирование инфраструктуры для адаптации и интеграции мигрантов.

3.2.4. Для того, чтобы адаптация и интеграция иностранных граждан стала инструментом для эффективной реализации политики государства, необходимо завершить создание соответствующей *инфраструктуры*. Таковая должна включать возможности для обучения мигрантов, содействия законному трудоустройству, условия для организованного, законного и комфортного проживания временных трудовых мигрантов, связь с системой профессиональной подготовки (обучение востребованным рабочим профессиям; повышение квалификации до современного уровня).

Адаптационно–интеграционная инфраструктура поможет решить проблемы, связанные с незаконным проживанием иностранных граждан в Российской Федерации.

Как свидетельствует практика значительная доля правонарушений, которые совершают трудовые мигранты, связана именно с незаконным проживанием и, соответственно, с фальшивыми документами о постановке на миграционный учет. Объективные основания таких правонарушений обусловлены тем, что в мегаполисах не хватает мест в рабочих общежитиях, где возможно проживание иностранцев в соответствии с законом. В этой связи появляются незаконные hostels в обычных малогабаритных квартирах, подвалах многоквартирных жилых домов и т. д. Издержки этого ложатся на плечи законопослушных соседей (оплата расходов за счет увеличения общедомовых расходов, антисанитария, шум, в условиях скученности незаконных жильцов – ожидаемые асоциальные проявления), что естественным образом вызывает недовольство и чревато возникновением рисков социальной напряженности.

Устранить эту ситуацию смогут привлечение хозяйствующим субъектами экономически обоснованного количества иностранцев, контроль за рынком жилья (включая налоговые аспекты аренды), а также организация необходимого количества рабочих общежитий).

Адаптационный центр — это особое рабочее общежитие, которое снабжено условиями для обучения, связано с системой профессиональной подготовки, контролируется государственными структурами. Организация таких мест для законного проживания может осуществляться на основе государственно–частного партнерства, но под эгидой государства. Проживание там должно

быть возмездным, но плата должна быть ниже проживания в незаконном «хостеле», а условия комфортнее.

Модель адаптационного центра с проживанием была в свое время экспериментально апробирована ФМС России. В 2012 г. такие центры были созданы в г. Тамбове и в г. Оренбурге. Там проживали трудовые мигранты, обучались русскому языку, основам истории и законодательства России (3 раза в неделю). Занятия проводили преподаватели местных вузов, имеющие опыт обучения русскому языку как иностранному. Деятельность адаптационного центра контролировалась территориальным органом ФМС России в регионе. Взаимоотношения сторон (права и обязанности) закреплялись в интеграционном контракте, который заключался между мигрантом, работодателем и руководством адаптационного центра. Самым важным требованием для участия мигрантов в проекте (проживание и обучение в адаптационном центре) было законопослушное поведение, а также выполнение обязательств по обучению и поведению. Опыт признан успешным³⁷ и использован при подготовке проекта федерального закона по вопросам адаптации и интеграции, подготовленном ФМС России в 2014 г.

В случае интенсивного наступления на «теневой» сектор экономики именно адаптационная инфраструктура поможет организовать законное проживание бывших нелегалов (адаптационные центры – рабочие общежития), законного трудоустройства, а также для получения ими необходимых знаний. Кроме того, выход из–под контроля этнического анклава будет означать для мигранта изменение личной стратегии трудовой миграции, связывание ее цели с преимуществами пребывания в правовом поле. Выйти же из–под влияния анклава без перевода под контроль государства сферы проживания и трудоустройства мигрантов – невозможно.

3.2.5. Такая инфраструктура способна наполнить жизнью фактически не действующий *оргнабор*, предусмотренный в том числе международными договорами Российской Федерации. Неэффективность «официального» организованного привлечения

³⁷ Опыт деятельности указанных Центров социальной адаптации трудовых мигрантов всесторонне анализировался в рамках работы Общественного совета при ФМС России, неоднократно докладывался на различных межведомственных, общественных и научных площадках, в том числе на научно–практической конференции в г. Оренбурге в 2014 г. (См.: Об основных задачах реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года в части создания инфраструктуры социальной адаптации трудовых мигрантов в субъектах Российской Федерации [Текст]: Материалы региональной научно–практической конференции / Под ред. А.А. Фоменко, Т.А. Бажан. Оренбург, 2014.

трудоустройства трудовых мигрантов связана с тем, что активно и более успешно действует система параллельного «теневых оргнабора». Таковая востребована «теневым» бизнесом и фактически обеспечивает этническим анклавом, имеющим значительное влияние на мигрантов на всех стадиях миграционного процесса. «Теневой оргнабор» изначально ориентирует потенциальных трудовых мигрантов на работу и пребывание вне правового поля России.

Инфраструктура для адаптации и интеграции, контролируемая государством, будет способна обеспечить: 1) непосредственную связь работодатель – работник, минимизируя воздействие посреднических полукриминальных структур; 2) условия для выполнения взаимных обязательств между работником и работодателем. В частности, устранил возможность для недобросовестного работника воспользоваться организационно–материальной поддержкой одного работодателя и перейти к другому, не выполнив взятых на себя обязательств. Точно также для недобросовестного работодателя исключается возможность не выполнять свои обязательства перед работником. Приглашение работника на конкретное рабочее место, гарантированный законный труд и денежное вознаграждение, размещение в адаптационном центре (рабочем общежитии) с законным проживанием, контроль со стороны государства за выполнением взаимных обязательств работника и его работодателя – вот те реальные детали, которых не хватает «официальному оргнабору».

Минимизация значения этнического анклава, устранение его влияния на вопросы трудоустройства и проживания трудовых мигрантов, минимизирует его деструктивный потенциал. Таким образом давно обозначенный в документах стратегического планирования риск «образования этнических анклавов, сегрегации и маргинализации мигрантов» – получит реальную правовую и социально–экономическую основу для устранения.

3.2.6. В приложении к Перечню поручений Президента Российской Федерации по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы от 06 марта 2020 г № Пр–469 предлагается ввести «институт *«соглашения о лояльности»*. Речь идет о механизме, в рамках которого иностранные граждане для въезда на территорию Российской Федерации официально принимают на себя обязательства, нарушение которых может повлечь объявление нежелательности пребывания (проживания) на территории Российской Федерации и утрату права на нахождение в Российской Федерации (соблюдение законодательства, участие в политиче-

ской деятельности и в деятельности запрещенных в Российской Федерации организаций и др.)»³⁸.

В качестве механизма закрепления адаптационно–интеграционных обязанностей мигранта и гарантированных ему прав может выступить упомянутое *«соглашение о лояльности»*. В проекте федерального закона о социальной и культурной адаптации и интеграции, разработанном ФМС России в 2014 г., предлагалась близкая по содержанию конструкция – *«интеграционный контракт»*. Эта модель была разработана (2011–2012 гг.) для целей пилотных проектов «Центр социальной адаптации трудовых мигрантов» в г. Тамбове и в г. Оренбурге и затем апробирована в ходе их реализации. «Интеграционный контракт» представляет собой трехсторонний документ, закрепляющий права и обязанности участников пилотного проекта (руководство адаптационного центра, иностранный гражданин, проживающий и обучающийся в таком центре, работодатель, предоставивший ему работу и оплачивавший его проживание в центре). Данная конструкция оказалась вполне работающей.

Кстати, в декабре 2012 г. в Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 178–ФЗ «О государственной социальной помощи»³⁹ были внесены дополнения, которыми установлен институт «социального контракта», закрепляющий взаимные обязательства органа социальной защиты населения и гражданина Российской Федерации в части получения им помощи от государства. Ст. 1 указанного закона «социальный контракт» определяется как «соглашение, которое заключено между гражданином и органом социальной защиты населения по месту жительства или месту пребывания гражданина и в соответствии с которым орган социальной защиты населения обязуется оказать гражданину государственную социальную помощь, гражданин – реализовать мероприятия, предусмотренные программой социальной адаптации». Упомянутая программа разрабатывается органом соцзащиты совместно с гражданином и держит мероприятия, направленные на преодоление им трудной

³⁸ Предложения, подготовленные рабочей группой по реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы: Приложение к «Перечню поручений Президента Российской Федерации по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы от 06 марта 2020 г № Пр–469 // КонсультантПлюс (дата обращения 5.10.2020 г.)

³⁹ Федеральный закон от 17.07.1999 г. № 178–ФЗ «О государственной социальной помощи» (в редакции от 27.12.2019 г.; с изм. и доп., вступившими в силу с 01.01.2020г.).

жизненной ситуации. К настоящему времени данное соглашение, пройдя период испытаний, применяется достаточно широко и хорошо себя зарекомендовало.

3.2.7. Государство должно определять политику в области адаптации и интеграции, устанавливать порядок ее реализации, *контролировать* ее выполнение и функционирование соответствующего института, обеспечивать предоставление предусмотренных законом преференций для иностранных граждан, успешно выполняющих добровольно принятые адаптационно–интеграционные обязательства.

Как свидетельствует постсоветский опыт, бизнес и хаотичный рынок не способны решить проблемы миграционной ситуации. До сих пор работодатели крайне низко мотивированы на использование только законного иностранного труда, на участие в адаптации их иностранных работников и др.

Гражданское общество – надежный помощник государства в деле адаптации и интеграции мигрантов. В настоящее время успешно работает система финансовой поддержки работающих в этом направлении НКО. Но только силами общественности адаптация и интеграция мигрантов осуществляться не могут. Проведение адаптационно–интеграционных проектов социально–ориентированными некоммерческими организациями носит эпизодический характер и охватывает незначительное количество мигрантов. Неоднократно отмечалось (в том числе и на заседаниях Комиссии по миграционным вопросам и социально – культурной адаптации иностранных граждан Совета при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям), что государство должно определять наиболее актуальные направления адаптационно–интеграционной работы и участия в ней общественности.

Более того, только государству, призванному согласно Конституции РФ обеспечивать интересы российского общества, обладающему необходимым кадровым и материальным потенциалом, под силу организовать работу по адаптации и интеграции многомиллионной аудитории иностранных граждан, и должным образом контролировать процессы в данной сфере.

3.2.8. Представляется рациональным, чтобы ведущая и координирующая роль принадлежала государственному органу, уполномоченному на реализацию миграционной политики, непосредственно взаимодействующему с иностранными гражданами, обладающему достаточной штатной численностью для решения адаптационно–интеграционных задач, а также обладающих системой территориальных органов для организации непосредственной ра-

боты на всей территории Российской Федерации. По мере развития высокотехнологичных форм документирования иностранных граждан, применения риск–ориентированного подхода при организации и осуществлении контроля и надзора в сфере миграции, – появится возможность перепрофилировать деятельность избыточного количества сотрудников, имеющих опыт работы мигрантами, обладающими знаниями о миграции и миграционном законодательстве, и задействовать их в адаптационно–интеграционной сфере.

3.2.9. Адаптационно–интеграционная инфраструктура, создаваемая под эгидой государств, действующая под его контролем и предназначенная для решения проблем внешней миграции, может быть использована и для решения внутренних проблем. В частности, такая инфраструктура сможет выступить существенным подспорьем для развития *внутренней трудовой миграции* в Российской Федерации. Этому будут способствовать первичные условия для организованного труда россиян в трудонедостаточных регионах. Причем в данном случае возникает реальная перспектива не только для повышения мобильности населения, но и уровня профессиональной подготовки и качества отечественных кадров (совместно с системой профессионального обучения).

3.2.10. Создание системы адаптации и интеграции мигрантов и соответствующей инфраструктуры предполагает определенные материальные и *финансовые затраты*. Средства для этого могут быть обеспечены за счет:

- 1) федерального бюджета; 2) бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований тех регионов, где активно привлекается иностранная рабочая сила и имеются от этого значительные доходы; 3) средств работодателей, использующих иностранную рабочую силу; 4) средств для реализации проектов в данной области на основе государственно–частного партнерства; 5) средств самих мигрантов; 6) средств, которые предоставляются социально–ориентированным некоммерческим организациям для реализации проектов в области адаптации и интеграции мигрантов.

3.3. Ожидаемые результаты

Принятие *специального закона об адаптации и интеграции* (или комплекса дополнений) будет способствовать:

- 1) решению задач гуманитарного и правозащитного характера в отношении иностранных граждан (в том числе, создание эффективной системы защиты прав и законных интересов законных мигрантов);

- 2) обеспечению реализации прав, законных интересов и благополучия населения России в условиях современной миграционной и демографической ситуации;
- 3) повышению качества иностранных трудовых ресурсов с целью роста производительности труда и интенсификации производства;
- 4) обеспечению качества миграционного прироста (адаптированные к российским условиям, профессионально соответствующие потребностям принимающего общества кадры, обладающие необходимыми знаниями, навыками и мотивацией к последующей полноценной интеграции в российское общество);
- 5) формированию у иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию мотивации, к неукоснительному соблюдению норм российского законодательства, правил поведения и уважения к традициям российском обществе;
- 6) кардинальному сокращению незаконной трудовой миграции, а также сужению «теневого» сектора экономики» через увеличение количества мигрантов, вовлеченных в систему адаптации и интеграции;
- 7) эффективному противодействию развития этнических анклавов, значительному уменьшению их роли в воспроизводстве «теневого» сектора экономики, устранению условий маргинализации иностранных мигрантов;
- 8) развитию организованного привлечения иностранной рабочей силы, предусмотренного международными договорами Российской Федерации (в объеме необходимом для удовлетворения объективных потребностей экономики), вытеснению нелегального «серого оргнабора» путем развития инфраструктуры для адаптации и интеграции мигрантов;
- 9) развитию внутренней миграции через обеспечение первичных условий для мобильности населения, а также повышению квалификации и профессионального роста отечественных рабочих кадров с помощью упомянутой выше инфраструктуры;
- 10) устранению объективных социально-экономических причин, порождающих противоречия между интересами принимающего населения и мигрантов, выступит решающим условием для устранения проявлений нетерпимости и рисков межнациональной напряженности.

Создание системы адаптации и интеграции (завершение формирования ее правовых основ) обеспечит: введение иностранного гражданина в правовое и социокультурное пространство принимающего общества; создаст условия для выполнения конституционных обязательств российского государства и решения важнейших гуманитарных задач. При этом, с одной стороны, не будут нарушаться права (*включая право на труд и его достойную оплату*) и законные интересы населения, с другой – иностранные граждане получат возможность законно, комфортно пребывать, проживать, трудиться, учиться и реализовывать иные **законные** сценарии нахождения на территории России.

В.Ю. Леденева

*доктор социологических наук, доцент,
Руководитель отдела этнодемографических
и интеграционных процессов Института демографических исследований
ФНИСЦ РАН, член Комиссии по миграционным вопросам
и социально-культурной адаптации иностранных граждан
Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям,
Советник руководителя ФАДН, Член Экспертного совета ФАДН*

Разработка и внедрение комплекса типовых мероприятий по адаптации и интеграции иностранных граждан в субъектах Российской Федерации (региональные положительные практики)

Актуальность социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан

Накопленный опыт международной миграционной политики позволяет определить социальную востребованность мигрантов, как источник улучшения социально-демографической ситуации и средство оптимизации рынка труда и занятости.

С одной стороны, миграция способствует экономическому и социальному развитию государств и даже целых регионов мира, восполняет потребности экономик стран трудовыми ресурсами, выступает средством тесной международной коммуникации на человеческом уровне, играет заметную роль в межкультурном обмене между странами и народами. С другой стороны, миграция несет угрозы принимающему обществу. Мигранты привносят в новую среду свою культуру поведения, зачастую противоречащую традициям и ценностям принимающих обществ.

Как свидетельствует практика реализации миграционных программ, эта область государственной политики сопровождается серьезными проблемами, наиболее сложной из которых является социализация мигрантов, их адаптация и интеграция.

Большинство трудовых мигрантов принадлежат к бедным слоям населения, слабо знают язык принимающего сообщества, плохо ориентируются в обстановке. В связи с этим, они ощуща-

ют себя людьми второго сорта, им, как правило, достается непрестижная работа, во многом ограничен доступ к качественному образованию и к социальным лифтам. Временные мигранты не могут социализироваться и, как следствие, их пребывание и трудовая деятельность становятся для них тяжким бременем.

Таким образом, важным упущением российской миграционной политики, обернувшимся в результате резким обострением всех проблем, связанных с миграцией, является *игнорирование политики социальной адаптации и интеграции мигрантов*. Недостаточное внимание к этим процессам органов государственной и муниципальной власти является одной из причин низкого качества социокультурной адаптации и интеграции мигрантов.

Необходимость формирования государственной политики в сфере социальной адаптации и интеграции иностранных граждан обусловлена:

- объективными неблагоприятными тенденциями в области демографического развития и развития рынка труда России;
- упрощенным пониманием социальной адаптации и интеграции мигрантов и попытками возложить ответственность за интеграцию исключительно на внешних мигрантов;
- формирующимися в обществе негативными стереотипами по отношению к внешним мигрантам;
- отсутствием надежной информационной базы о демографических, социально-экономических, профессионально-квалификационных характеристиках мигрантов, собираемых и публикуемых статистическими органами;
- необходимостью разработки множественных вариантов политики социальной адаптации и интеграции мигрантов, в связи с многообразием миграционных потоков в Россию (приезжающие на постоянное место жительства, временно пребывающие с целью трудоустройства, мигранты различных возрастных, гендерных, этноконфессиональных характеристик, дети мигрантов, мигранты, владеющие и не владеющие русским языком);
- недопущением дискриминации и эксплуатации мигрантов, содействием повышению их квалификации и технической подготовки, что способствует экономической адаптации внешних мигрантов;
- угрозами национальной безопасности (такими как этническое размежевание общества, утрата им единых ценностей и норм, возникновение мигрантских анклавов, межэтнические конфликты, создание мигрантских социальных сетей).

По данным Главного управления по вопросам миграции МВД России в 2019 году в Российскую Федерацию прибыло более 19 млн иностранных граждан. Больше всего иностранных граждан прибывает в г. Москва, Московскую область, Санкт-Петербург, Ленинградскую область, Краснодарский край, Ханты-Мансийский автономный округ.

Общая тенденция к увеличению мусульманской общины за счет миграционных потоков из стран Средней и Центральной Азии будет сохраняться. Некоторые регионы в качестве основного негативного фактора, отмечают тенденцию к оседанию на территории республики, иностранных граждан, как прошедших обучение в Вузах и стремящихся легализоваться любыми методами на территории Российской Федерации, так и прибывших в качестве приглашенных, трудовых мигрантов, вынужденных переселенцев, иммигрировавших целью постоянного проживания на территории России.

Важнейшим звеном адаптационного процесса является изучение мигрантами русского языка, правовое просвещение, информирование о культурных традициях и нормах поведения в принимающем сообществе.

Анализ как федерального, так и регионального законодательства свидетельствует о слабой проработке механизмов реализации интеграционных процессов, четко не закреплены мероприятия по социальной и культурной адаптации мигрантов, что является явно выраженной проблемой, требующей разрешения. Инфраструктура по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в регионах практически не развита. В отсутствии федеральных государственных интеграционных программ региональные власти реализуют мероприятия по адаптации и интеграции мигрантов в рамках Государственной программы национальной политики.

В адаптация и интеграция иностранных граждан огромную роль регионам оказывают общественные организации.

В соответствии со ст. 31.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях», оказание социальной и правовой поддержки мигрантам может осуществляться посредством поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций.

Поддержке подлежит деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций (СОНКО) в части: социального обслуживания, поддержки и защиты граждан, оказания помощи беженцам и вынужденным переселенцам, оказания юри-

дической помощи на безвозмездной и льготной основе, правового просвещения населения, профилактики социально опасных форм поведения граждан, благотворительной деятельности и содействия добровольчеству, развития межнационального сотрудничества, социальной и культурной адаптации мигрантов, содействия повышению мобильности трудовых ресурсов.

Федеральным законодательством предусмотрены формы поддержки СОНКО:

- финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций;
- предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;
- осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у социально ориентированных некоммерческих организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- предоставление юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Среди лучших практик и приоритетных направлений деятельности по актуальным вопросам социальной адаптации и интеграции мигрантов в разных субъектах, 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 экраны транслируется 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, фото-, аудио-, видеоматериалы, 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 о основах законодательства, культурных событиях, правилах поведения, порядке действий в экстремальных случаях: Кемеровская, Московская, Мурманская, Оренбургская области, Республики 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.

Для реализации мероприятий, направленных на социокультурную адаптацию иностранных граждан на территории Российской Федерации, налаживания взаимодействия с различными сторонами данного процесса органами государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления создаются различные консультативные и совещательные органы, в состав которых входят представители региональной и муниципальной власти. национально-культурных автономий, общественных организаций, ведущих ВУЗов регионов, духовенства, работодателей.

Так, Управлением по внутренней политике губернатора Забайкальского края через муфтият региона оказывается содействие иностранным гражданам по вопросам интеграции в наше общество. В частности, внедряются позитивные установки в мусульманские общины узбеков и киргизов, а также осуществляется помощь в размещении, трудоустройстве, приобщении к местным традициям, культуре. Все это способствует скорейшей адаптации мигрантов, стабилизации обстановки в регионе.

С целью профилактики межэтнических и межкультурных конфликтов развития межконфессионального диалога в Санкт-Петербурге введено в практику проведение встреч с представителями национальных общественных объединений, которые через центры помощи мигрантам оказывают содействие соотечественникам.

Наиболее известная общественная организация в Санкт-Петербурге, оказывающая помощь трудовым мигрантам Благотворительный фонд «ПСП-фонд». Организацией создан межрегиональный ресурсный центр адаптации мигрантов и развития межнациональных отношений. Фондом разработана комплекс-

ная программа адаптации мигрантов, которая включает следующие основные компоненты:

1. Информационная поддержка мигрантов.
2. Правовая поддержка мигрантов.
3. Языковая и культурная адаптация взрослых и детей мигрантов.
4. Повышение потенциала специалистов.
5. Повышение потенциала мигрантских сообществ.
6. Разъяснительная работа с местным населением.
7. Мониторинг и анализ ситуации.
8. Механизмы межсекторного и межведомственного взаимодействия.

1. Основная форма поддержки мигрантов – Информационная. Мигрант, приезжая в Российскую Федерацию, попадает в новое информационное пространство и главным фактором адаптации для него является возможность получения необходимой информации для легализации и обустройства своего быта. Информация должна быть доступной и практически полезной. Фонд создает инфраструктуру распространения информации: «уголки мигранта» на базе библиотек, информационные пункты в Едином миграционном центре, аэропортах, вокзалах, мечетях, рынках и обеспечивает информационную поддержку в виде – информационных плакатах о местах получения бесплатной помощи.

Интернет-ресурсы: Информационные сайты субъектов РФ: Интернет-ресурс для мигрантов Администрации Санкт-Петербурга «Добро пожаловать в Ленинградскую область!». Межрегиональный портал «Миграция и мигранты» www.migrussia.ru

2. Правовая поддержка мигрантов. Качественная и бесплатная помощь. Очное и заочное («Горячая линия») консультирование. Выезды к работодателям. Помощь на местах скопления мигрантов: мечети, рынки. Помощь в рамках организованного набора, в рамках культурно-массовых мероприятий, в рамках предвыездной подготовки.

3. Языковая и культурная адаптация взрослых и детей мигрантов. Бесплатные курсы по изучению русского языка и культуры региона. Организация детских лагерей, экскурсии, помощь в устройстве в детские сады и школы, методические материалы и обучение преподавателей.

4. *Повышение потенциала специалистов.* Подготовка методических материалов: по организации работы с мигрантами для национально-культурных организаций для органов местного самоуправления сборники лучших практик пособие по предвыездной подготовке – тренинги, семинары консультационная поддержка, информационная поддержка (www.migrussia.ru).

5. *Повышение потенциала мигрантского сообщества.* Активное развитие потенциала мигрантов. Для Фонда важно работать напрямую, поэтому Фондом созданы: «Школа защитника прав мигранта», «Школа адаптации», «Мигранты советуют мигрантам», «Конкурс инициатив по адаптации», газета «Гул», привлекаются к работе мигранты-волонтеры.

6. *Разъяснительная работа с местным населением.* Не менее важная работа. Проводится со СМИ «Этнопрессклуб», разработаны методические пособия по освещению миграционных процессов, проводятся совместные культурные мероприятия для местного населения и мигрантов (Фестиваль культур Средней Азии, Национальный батальон Бессмертного полка, «Живая библиотека»), разработаны настольные игры «Будем знакомы?» и «Россия – страна возможностей», которые широко используются для предвыездной подготовки мигрантов, подготовки специалистов по работе с мигрантами, гармонизации межнациональных отношений, адаптации мигрантов и профилактики ксенофобии – как в регионах РФ, так и в отправляющих странах (Узбекистан, Таджикистан, Киргизия).

7. *Мониторинг и анализ ситуации.* Необходимое условие при мониторинге – это оценка эффективности программ адаптации, а также регулярность получения информации от самих мигрантов, необходимость доступа к мигрантам и доверия с их стороны, мониторинг положения мигрантов, доступности услуг, уровня адаптации иностранных студентов.

8. *Механизмы межсекторного и межведомственного взаимодействия.* Оперативное реагирование на проблемные ситуации, принятие комплексных решений, разработка комплексных предложений по улучшению ситуации.

В 2019 году проект БФ ПСП-фонд «Межрегиональный ресурсный центр по адаптации и интеграции мигрантов и развитию межнациональных отношений» стал победителем всероссийского конкурса «Гражданская инициатива». В период ограничений, свя-

занных с пандемией коронавируса, ПСП-фонд оказал информационную и гуманитарную поддержку более 5000 мигрантов.

Отдельного внимания заслуживает опыт деятельности комплексных центров по социально-культурной адаптации мигрантов в Республике Татарстан, Пермском крае, Калининградской, Ленинградской, Липецкой и Тюменской областях. В данных центрах осуществляется подготовка и переподготовка профильных специалистов, создаются специализированные информационные ресурсы.

Так, в Республике Татарстан разработана и апробирована «Модель комплексного подхода к социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов», которая состоит из четырех инновационных компонентов: оказание юридических и медико-социальных услуг в «Центре помощи мигрантам»; социальный патронаж, представляющий собой организацию выездов врачей, юристов и социальных работников в места пребывания мигрантов; вводные ориентационные курсы, которые иностранцы проходят при оформлении патента на работу; использование мобильного приложения «М-Help» для получения он-лайн консультаций на 7 языках.

Реализация проектов в 2018–2020 гг. улучшила ситуацию в сфере общественной безопасности, способствовала легализации и документированию мигрантов, позволила проводить работу по пресечению правонарушений, нарушений прав человека в сфере трудовых отношений, профилактике социально-негативных явлений среди мигрантов.

В целом в ходе проекта было охвачено реальными услугами 50 466 мигрантов. Был достигнут серьезный охват через публикации в СМИ – по данным Медиалогии охват в ходе проекта составил порядка 15 млн. чел. и через социальные сети 90 тыс. чел.

В соответствии с задачами проектов в 2018–2020 гг. обеспечен доступ мигрантам к социальным, юридическим и медицинским услугам, мониторинг ситуации, выявление и решение проблем мигрантов путем работы с трудовыми мигрантами по 4-м направлениям: вводные ориентационные курсы, мобильное приложение для мигрантов М-Help, социальный патронаж и Центр помощи мигрантам.

В рамках проектов, поддержанных Фондом президентских грантов, в 2020 г. создан «Межсекторный ресурсный центр в сфере социальной адаптации и интеграции мигрантов». Проведено 7 обучающих семинаров для 128 специалистов государственных и некоммерческих организаций, работающих в сфере миграционной политики из 62 региона России. Ведется тьюторская работа и открыта стажировочная площадка для регионов РФ на базе организации.

В качестве примеров участия национально-культурных автономий, религиозных объединений, иных некоммерческих организаций, работодателей и бизнес-структур можно отметить положительный опыт АНО «Центр адаптации, социализации и интеграции мигрантов» Калининградской области, который проводит вводные ориентационные курсы по предоставлению информации об основах общественного устройства, правам и обязанностях иностранных граждан, нормам и культуре поведения в принимающем обществе, профилактике правонарушений, экстремизма, терроризма и наркомании, правилам профилактики социально опасных заболеваний. Целевой аудиторией проекта «Адаптация, социализация и интеграция трудовых мигрантов в социокультурное и нормативно-правовое поле Калининградской области» являются трудовые мигранты и члены их семей, прибывшие в регион из стран с безвизовым режимом, таких как Азербайджан, Армения, Киргизия, Молдова, Таджикистан и Узбекистан. В целевые группы входят, в первую очередь, трудовые мигранты, впервые прибывшие в Российскую Федерацию. Примерное количество участников целевых групп составляет около 1700 иностранных граждан. Проектная деятельность предполагает проведение мониторинга ситуации с адаптацией и интеграцией трудовых мигрантов в Калининградской области, выявление ключевых проблем и факторов, препятствующих эффективному разрешению этих проблем, разработку комплексных рекомендаций, направленных на кардинальное улучшение ситуации. В процессе реализации проекта обеспечивается непрерывная деятельность информационно-ресурсного центра, общественной приемной глав национально-культурных сообществ, интернет-портала.

АНО «Многофункциональный миграционный центр по Пермскому краю» много лет работает с трудовыми мигрантами и постоянно проводит поиск новых форм и методов работы в сфере правовой адаптации трудовых мигрантов. В 2018 году проект «Правовая безопасность трудовых мигрантов» стал победителем конкурса на предоставление грантов Президента Российской Федерации 2018-2. Главная задача проекта состояла в том, чтобы трудовые мигранты, прибывшие на территорию Пермского края, могли оперативно получать консультации в местах шаговой доступности в течение всего времени пребывания, начиная с момента прибытия. Такие консультации дают возможность иностранным гражданам самостоятельно легализоваться, пройти все предусмотренные законом процедуры, не совершать административные правонарушения, не обращаться к недобросовестным посредникам. Необходимо развивать индивидуальный подход,

находить инфраструктурные решения для организации консультационных площадок в шаговой доступности от мест их компактного проживания и трудоустройства.

Ключевым аспектом в проекте является формирование индивидуальной траектории правовой адаптации трудового мигранта и организация работы консультационных кабинетов «Правовая безопасность» на территории крупных рынков оптовой торговли «Гача» и «Заостровский рынок». Консультационные кабинеты стали площадками по сопровождению трудовых мигрантов от оформления разрешительных документов и легализации правового статуса до выстраивания законных трудовых отношений с работодателем. На первой консультации каждый обратившийся заполняет анкету, на основе которой разрабатывается индивидуальная траектория правовой адаптации, включающая личные консультации, обучающие тематические мероприятия по вопросам миграционного и трудового законодательства РФ. Полезная информация для целевой группы отражена в информационно-справочных раздаточных материалах (на русском, таджикском, узбекском, азербайджанском, киргизском языках). В распространении информационных листовок в местах массового пребывания трудовых мигрантов приняли активное участие волонтеры, в том числе бывшие иностранные граждане.

На основе анкетирования трудовых мигрантов выбраны темы и проведено 12 обучающих тематических мероприятий в формате семинаров по вопросам миграционного и трудового законодательства РФ. Четко выстроенный план по проведению мероприятий, освещению их в сети интернет и непосредственно среди самих трудовых мигрантов, позволили в срок проводить все намеченные мероприятия.

За период работы кабинетов «Правовая безопасность» проконсультировано 1200 человек. Более 20% человек вернулось за повторными консультациями, что говорит о качественной работе специалистов – консультантов с участниками проекта. Большую роль сыграла разработка в рамках проекта электронного пакета документов для работы с трудовыми мигрантами. На наш вопрос: «Откуда Вы узнали о нашей организации?» – большинство отвечали: «Рассказали друзья». Можно говорить о высоком уровне доверия к нашей организации среди целевой группы.

В рамках проекта Президентского гранта организована работа двух консультационных кабинетов по сопровождению трудовых мигрантов от оформления разрешительных документов и легализации правового статуса до выстраивания законных

трудовых отношений с работодателем. В функции специалиста-консультанта по работе с трудовыми мигрантами входит:

- обеспечение информационно-справочными материалами благополучателей на русском, таджикском, узбекском, киргизском, азербайджанском языках;
- проведение анкетирования;
- выстраивание индивидуальной траектории правовой адаптации;
- проведение индивидуальных консультаций;
- организация обучающих тематических мероприятий по вопросам миграционного и трудового законодательства РФ;
- ведение электронной документации.

Каждый посетитель получает информационно-справочный раздаточный комплект. В информационный комплект входит памятка для трудовых мигрантов и брошюра, в которой ключевые страницы переведены на таджикский, узбекский, азербайджанский, киргизский языки.

Таким образом, формирование механизма социальной адаптации иностранных трудовых мигрантов является де-факто задачей муниципальных органов власти, которые сталкиваются со специфическими проблемами, связанными с наличием на территории неадаптированных к условиям пребывания в России мигрантов непосредственно на местах.

Для повышения эффективности реализации в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях мероприятий по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации целесообразно создание необходимой инфраструктуры, в том числе на основе государственно-общественного партнерства («горячие линии», «дома дружбы», «центры миграции», консультационные центры, в том числе и передвижные, осуществляющие информационную и правовую поддержку как иностранных граждан, так и всех заинтересованных сторон, организующие курсы по изучению традиций и культуры коренного населения региона, методическое сопровождение их деятельности; площадки межэтнического общения на базе учреждений культуры и другие; службы психологического и социального сопровождения мигрантов; специализированные центры для проживания иностранных граждан с возможностью временной регистрации и другие).

В целях эффективного содействия интеграции иностранных граждан в российское общество, развития терпимости, недопуще-

ния ксенофобии и дискриминации Министерством внутренних дел по *Республике Алтай* на постоянной основе осуществляется работа, направленная на установление контактов и налаживание тесного взаимодействия с представителями национальных сообществ. Подготовлены и распространяются среди иностранных граждан рекомендации по оформлению разрешительных документов на право осуществления трудовой деятельности, недопущению совершения противоправных деяний.

Важным условием реализации поставленных задач в области содействия в интеграции является работа с иностранными студентами.

В Горно-Алтайском государственном университете обучаются 102 студента дневного отделения очной формы обучения из иностранных государств. В образовательной организации созданы необходимые условия для вовлечения студентов-иностранцев в активную творческую, спортивную и общественную жизнь. Важным инструментом в деле адаптации иностранных студентов к условиям обучения в российском вузе стало студенческое объединение «Иностранные студенты».

С 2014 года государственным бюджетным учреждением культуры *Свердловской области* «Свердловская областная межнациональная библиотека» (далее – ГБУК СО «СОМБ») успешно реализуется проект «Информационно-консультативный центр «Миграция», направленный на создание на территории города Екатеринбурга и других муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, благоприятных условий для социальной адаптации и интеграции мигрантов.

Содержание проекта «Информационно-консультативный центр «Миграция» предполагает оказание комплексной информационной, консультативной и социальной помощи мигрантам, прибывающим на территорию Свердловской области:

1) работа на сайте ГБУК СО «СОМБ» библиотечного Интернет-проекта для мигрантов «Екатеринбург миграционный» (на постоянной основе);

2) работа на базе ГБУК СО «СОМБ» службы информационно-консультативной помощи для мигрантов, прибывающих на территорию Свердловской области (на постоянной основе);

3) проведение на базе ГБУК СО «СОМБ» дней информации «Закон и миграция» для мигрантов, прибывающих на территорию Свердловской области. Информационные материалы по проведенным занятиям размещаются на сайте учреждения.

Групповое консультирование осуществляется на занятиях в рамках дней информации. По их итогам специалистами ГБУК

СО «СОМБ» формируются информационные пакеты по наиболее значимым и часто задаваемым вопросам миграционного законодательства и государственной миграционной политики в Российской Федерации, которые доступны всем посетителям центра общественного доступа, действующего на базе учреждения, а также на его официальном сайте.

Таким образом, можно обобщить опыт регионов по интеграции мигрантов:

- *Воскресные школы* для мигрантов. Обучение русскому языку, истории, культуры, основ законодательства России
- *Единый миграционный центр* (дактилоскопическая регистрация, медицинское обследование, оформление полиса медицинского страхования, тестирование по русскому языку, истории, основам законодательства России, перевод документов)
- *Координационный совет* национальных общественных объединений при Правительстве
- *Мобильное приложение* для трудовых мигрантов и членов их семей
- *Поддержка медийных проектов* (рубрики, тематические передачи на телевидении и радио) по миграционным проблемам в регионе
- *Общественная палата* национальностей
- *Колл-центр* (консультации для мигрантов)
- *Информационный портал* (сайты для мигрантов на разных языках)
- *Экскурсии* (выездные мероприятия)
- *Электронный информационный ресурс* – интерактивная карта (краткие историко-культурологические справки о достопримечательностях, фото-, аудио-, видеоматериалы, 3D-экскурсии)

Основные мероприятия, которые проводят регионы по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан.

1. Организация работы консультационных центров для иностранных граждан, прибывших с целью осуществления трудовой деятельности.
2. Организация работы по изучению русского языка.
3. Организация работы консультационных пунктов службы занятости иностранных граждан, прибывших с целью осуществления трудовой деятельности.

4. Курсы по профориентации (подготовка, переподготовка, повышение квалификации иностранных граждан по заявкам работодателей)
5. Создание электронных информационных ресурсов для помощи трудовым мигрантам.
6. Обучение основам компьютерной грамотности.
7. Проведение культурно-массовых мероприятий с участием иностранных граждан
8. Реализация мероприятий по социально-культурной адаптации детей мигрантов.
9. Межкультурная библиотечная работа.
10. Реализация мероприятий по ознакомлению с основами жизни в регионе.
11. Юридическое консультирование по правовым вопросам.
12. Проведение иных организационных, информационных и образовательных мероприятий.
13. Оказание профориентационных услуг иностранным гражданам
14. Проведение ярмарок вакансий рабочих мест и гарантированных собеседований с работодателями
15. Мероприятия по защите прав иностранных граждан посредством упрощения доступа к правосудию.
16. Разработка индивидуального «плана поддержки» иммигранта.
17. Разработка программы «Миграционные услуги для молодежи».
18. Разработка мобильных приложений. Разработка программ волонтерства (через волонтеров-студентов, помогающих мигрантам освоиться в повседневной жизни).
19. Разработка программ по развитию индивидуального наставничества.
20. Мероприятия по созданию онлайн платформы для решения социальных вопросов.
21. Создание института Уполномоченного в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан.
22. Проведение мероприятий с детьми по организации досуга, курсов по изучению национальных языков.
23. Мероприятия по взаимодействию с лидерами национальных общин и конфессий регионов.
24. Организация работы по социальной и культурной интеграции в многофункциональные культурных центрах.

Социальная адаптация и интеграция иностранных граждан – это задача, требующая совместных системных, комплексных и не-

прерывных усилий органов власти, культурных и научных организаций, средств массовой информации, религиозных деятелей, общественности, легитимных организаций мигрантов и их неформальных лидеров.

С целью построения и дальнейшего развития механизма создания и поддержания в обществе отношений, максимально уменьшающих противоречия между коренным населением и мигрантами, а так же 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).

Целесообразно проведение углубленных социологических исследований в данной области.

В заключение следует отметить, что для эффективного функционирования института адаптации и интеграции трудовых мигрантов представляется рациональной реализация следующих мер:

- организация центров по трудоустройству и адаптации мигрантов в каждом субъекте;
- воспитание уважительного отношения к мигрантам, разрушение негативного стереотипа восприятия образа мигранта;
- совершенствование системы информирования мигрантов о возможностях дальнейшего обустройства в каждом конкретном субъекте РФ с учетом особенностей региона;
- защита прав и интересов мигрантов;
- создание условий для приема и размещения мигрантов, стимулирующих их активное участие в процессе адаптации к существующему социально-экономическому положению;
- организация мероприятий, направленных на адаптацию и интеграцию мигрантов.

Некоторые рекомендации по адаптации иностранных граждан:

Отнесение полномочий в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан в полном объеме к компетенции тех федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, функционирование которых напрямую не связано с выполнением правоохранительных функций.

Применение в деятельности по адаптации и интеграции трудовых иммигрантов института трудового и социального наставничества путем формального индивидуального закрепления за конкретным иностранным работником работника того же предприятия (организации) из числа граждан Российской Федерации в целях скорейшего овладения иностранным гражданином знаниями, необходимыми для его адаптации/интеграции в Российской Федерации.

Разрабатывать и внедрять различные бесплатные электронные приложения, направленные на получение иностранными гражданами подробной, достоверной и актуализированной информации о различных аспектах пребывания и проживания в Российской Федерации.

Стимулировать субъекты Российской Федерации к разработке и реализации собственных проектов и программ адаптации и интеграции иностранных граждан, учитывающих местные особенности. Опыт наиболее успешных и апробированных на практике инициатив впоследствии целесообразно распространять на федеральный, окружной либо региональный уровень.

Сложность решения проблем, связанных с адаптацией мигрантов во многом обусловлена тем, что миграционные процессы накладываются на и без того сложные межнациональные отношения в регионах, повышая градус напряженности (в том числе социальной), являются дополнительным фактором, вызывающим обострения и противоречия.

Следует заметить, проблема адаптации мигрантов, прежде всего, связана с проблемой молодежи, как прибывающей в регион, так и принимающей (уровнем образования, степенью конфликтности и т. д.).

Важной составляющей в адаптации мигрантов является знание прибывающими языка, правовых норм и культуры принимающего общества. Определенную роль на процесс вхождение прибывших в новое общество оказывает деятельность государственных органов власти и национальных объединений (как формальных, так и неформальных) – организуют языковые курсы, знакомят прибывающих с местными традициями, оказывают помощь в решении бытовых вопросов и т. д. Учитывая все вышесказанное, необходимо помнить, что государственные и негосударственные структуры, участвующие в процессе адаптации мигрантов, создают лишь условия для прибывающих. Степень и скорость адаптации зависит исключительно от самих мигрантов, от их желания освоиться в новом для них обществе.

Е.А. Омельченко

*кандидат исторических наук, и.о. декана
факультета регионоведения и этнокультурного образования
Института социально-гуманитарного образования
Московского педагогического государственного университета.
Руководитель АНО Центр содействия
межнациональному образованию «ЭТНОСФЕРА»,
председатель комиссии по образованию и науке
Совета по делам национальностей при Правительстве Москвы*

Совершенствование механизмов социально-культурной адаптации детей иностранных граждан, обучающихся в российских образовательных организациях

Аналитический материал ставит своей задачей анализ текущей ситуации в сфере обучения детей из семей иностранных мигрантов в российских образовательных организациях. В фокусе внимания – проблемы языковой, культурной, социальной и психологической адаптации обучающихся из семей иностранных граждан и способы их решения в рамках российской системы образования. В связи с активным участием Российской Федерации в международных миграционных потоках и увеличением доли семейной миграции данная тематика представляет особую актуальность, с учетом задач укрепления межэтнического взаимодействия и профилактики возникновения межнациональной напряженности в российском обществе.

Принятая в 2018 г. обновленная Концепция государственной миграционной политики РФ⁴⁰ предписывает сформировать в нашей стране миграционную ситуацию, отвечающую интересам Российской Федерации. Это означает открытость России для всех, кто хочет здесь жить и работать, ориентацию «на создание благоприятного режима для добровольного переселения в РФ лиц, в том числе покинувших ее, которые способны включиться в систему позитивных социальных связей и стать полноправными членами российского общества».

⁴⁰ Концепция государственной миграционной политики // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58986> (дата обращения: 05.10.2020).

В подписанном Президентом законе № 134–ФЗ от 24.04.2020 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации»⁴¹ предусмотрено упрощение процедуры приема в гражданство РФ иностранных граждан и лиц без гражданства. В документе содержатся положения, согласно которым, для того, чтобы стать россиянином, необязательно отказываться от гражданства другого государства. Вопрос этот имеет большое значение и для многих наших соотечественников за рубежом. Конституция Российской Федерации (статья 62) предусматривает возможность для гражданина РФ иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство). Кроме того, в статью 69 Конституции РФ внесена поправка (добавлен новый пункт 3), в соответствии с которым «Российская Федерация оказывает поддержку соотечественникам, проживающим за рубежом, в осуществлении их прав, обеспечении защиты их интересов и сохранении общероссийской культурной идентичности». Для родившихся в СССР и живших в его бывших республиках снимаются требования об обязательном трехлетнем проживании в России до подачи заявления и о подтверждении законного источника дохода. Одной из перечисленных в Концепции государственной национальной политики задач является «добровольное переселение в Российскую Федерацию на постоянное место жительства соотечественников, проживающих за рубежом».

Нормативно-правовые документы Российской Федерации содержат и другие положения, упрощающие получение гражданства России, в том числе для иностранных выпускников российских вузов. 6 марта 2020 г. был опубликован утвержденный Президентом РФ «Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы»⁴². Они предполагают развертывание работы по созданию благоприятных условий переселения в РФ и получения, при желании, российского гражданства лицами,

⁴¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» в части упрощения процедуры приема в гражданство Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» от 17 апреля 2020 г. // Официальное опубликование правовых актов. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202004240038> (дата обращения: 05.10.2020).

⁴² Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики на 2019–2025 годы // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/62960> (дата обращения: 06.10.2020).

владеющими русским языком и близкими нам по ментальности и культуре, а также формированию понятных миграционных правил как для людей, готовых выбрать Российскую Федерацию в качестве нового места проживания, так и для тех, кто приезжает к нам на время.

Очевидно, что нашей стране нужны хорошо образованные и квалифицированные специалисты с доброжелательным отношением к России, и потенциальной возможностью постоянного проживания и даже получения российского гражданства. Дети из семей иностранных граждан, обучающиеся в образовательных организациях РФ, имеют все шансы стать именно такими специалистами. К тому же, важно учитывать, что подавляющее число детей иностранных граждан, обучающихся в российских образовательных заведениях, – это дети из семей проживающих в нашей стране граждан постсоветского пространства (в том числе граждан с двойным гражданством). Это семьи мигрантов из государств – членов СНГ, в том числе работающих в рамках совместных экономических программ Евразийского экономического союза (ЕАЭС), а также международных трудовых мигрантов, преимущественно из сопредельных стран.

Выстраивание полноценной системы адаптации и интеграции мигрантов средствами российского образования в полной мере отвечает актуальным задачам миграционной политики Российской Федерации. Особое внимание в этом контексте следует уделять детям из семей международных мигрантов, рассматривая их как потенциальных граждан Российской Федерации.

1. Проблема адаптации семей иностранных граждан в международном контексте

Российская Федерация выстраивает свою государственную миграционную политику с учетом общепринятых норм международного права и активно участвует в процессе международного регулирования проблем международной миграции в рамках программ Организации Объединенных Наций, в сотрудничестве с большой группой межправительственных организаций и во взаимодействии с гражданскими инициативами и академическими кругами.

Генеральная Ассамблея ООН утвердила 19 декабря 2018 г. резолюцию, которая одобрила принятый на Межправительственной конференции Глобальный договор о безопасной, упорядоченной и легальной миграции (Марракешский договор о миграции).

Российская Федерация поддерживает принятие Глобального договора по миграции. «Этот компромиссный документ, – отмечается в официальном заявлении РФ, – охватывает многие аспекты международной миграции, включая гуманитарную составляющую, проблематику развития, прав человека, борьбу с преступностью... Глобальный договор задает определенный вектор в развитии современных взглядов и подходов к проблематике международной миграции, формирует очертания универсального подхода к этой проблеме». Вместе с тем, в заявлении российской стороны, обуславливающим принятие документа Российской Федерацией, отмечены ряд положений документа, которые не учитывают интересы стран-реципиентов. «Вновь выражаем неприятие нами концепции «разделения ответственности», – отмечается в заявлении, – которая в существующем виде предполагает только разделение бремени по приему вынужденных мигрантов странами, которые зачастую не имели никакого отношения к причинам массового исхода людей. Мы против того, чтобы переложить все тяготы на чужие плечи, в то время как нынешняя сложная миграционная ситуация во многом является следствием безответственного вмешательства во внутренние дела суверенных государств Ближнего Востока и Северной Африки».

Примечательно, что в тексте Глобального договора уделено серьезное внимание проблеме детей-мигрантов, поощряется выполнение существующих международно-правовых обязательств, касающихся прав детей, утверждается принцип наилучшего обеспечения интересов ребенка при любых обстоятельствах как имеющий первостепенное значение во всех ситуациях, касающихся детей. Приводимые в упомянутом международном документе рекомендации государствам – членам ООН в целом ряде случаев соответствуют задачам и успешным практикам адаптации и интеграции детей из семей международных мигрантов, накопленным в Российской Федерации.

Задача адаптации международных мигрантов и, прежде всего, их обучения русскому языку имеет не только «местное» значение, важное для сохранения благоприятного климата в городе или регионе. Она значима и с геополитической точки зрения. Ведь даже мигранты, использовавшие Россию как плацдарм для заработка и позже уезжающие на родину или в третью страну, могут сохранить определенные 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 озна-

чает, 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. Отсутствие интеграционных программ и существование в стране дискриминации в отношении любой группы, прежде всего иностранцев, приезжающих на короткий срок, может создать Российской Федерации крайне негативный образ на международной арене.

Российская Федерация является одним из разработчиков и участников Международной повестки и Целей устойчивого развития на период до 2030 года и принятой в этой связи программы ЮНЕСКО по обеспечению всеохватного и справедливого качественного образования, и поощрения возможности обучения на протяжении всей жизни «для всех». Для всех – в том числе и для детей иностранных граждан / международных мигрантов, проживающих в России.

2. Право детей из семей иностранных граждан на получение образования

Право на образование – одно из базовых прав человека и ребенка, утвержденных целым рядом международных нормативных документов. Во многих странах дети мигрантов имеют доступ к получению образования, но только базового (преимущественно – начального). В Российской Федерации действуют более 230 правовых актов, так или иначе регулирующих миграцию, тем не менее, четкая система воздействия на миграцию до сих пор не сформирована. Право детей иностранных граждан на получение образования в Российской Федерации определяется требованиями Конвенции о правах ребенка и Конституции РФ (статья 43, пункты 1-2 и 4). В целом, они соблюдаются: начальное и среднее образование большинство детей международных мигрантов в России получают, хотя и через преодоление ряда проблем. Технические сложности, которые возникают в процессе получения доступа, в основном связаны с переходом большинства регионов на электронную систему записи в образовательные организации (а для этого необходимо, например, наличие номера СНИЛС – регистрации в системе пенсионного страхования). Также важно упомянуть вышедший в 2014 году нормативный документ, определяющий порядок записи ребенка в образовательные организации, где предоставление подтверждения регистрации ребенка по месту проживания является обязательным документом (как способ

определения образовательной организации, куда может быть принят ребенок)⁴³.

Для многих семей международных мигрантов предоставление документа о регистрации ребенка является значительным препятствием для доступа к получению образования, особенно в Москве, Петербурге, Московской и Ленинградской областях. Связано это с тем, что далеко не все хозяева квартир, арендуемых семьями мигрантов, готовы официально регистрировать у себя несовершеннолетних детей. Как правило, в школу ребенка без регистрации все же берут, но после длительных увещаний и неприятных разговоров, а также часто с пропуском одного или двух классов.

Доступ в дошкольные образовательные организации для получения первого уровня образования семьям из мигрантов ограничен значительно в большей степени: во многих регионах Российской Федерации действуют законы, которые фиксируют право первоочередного зачисления в детские сады граждан Российской Федерации, имеющих постоянную регистрацию по месту жительства в конкретном регионе.

3. Подходы к определению понятий «адаптация» и «интеграция» применительно к тематике доклада

Два основных термина, на которые опирается автор настоящего доклада, – это «адаптация» и «интеграция» иммигрантов. В российском законодательстве однозначного определения этих понятий пока не дано. Поэтому под адаптацией автор понимает процесс, состояние и результат приспособления иностранных граждан к новой среде обитания, влекущий за собой изменения, переживаемые, прежде всего, самим иммигрантом. Интеграция понимается автором как 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 непременным условием.

Главными составляющими интеграционного процесса, по мнению автора данного исследования, являются языковая, куль-

⁴³ Приказ Министерства образования и науки РФ от 22 января 2014 г. №32 «Об утверждении Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования» (с изменениями и дополнениями).

турная, 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.

Культурной адаптацией предлагается называть освоение «культурных кодов» принимающего общества через знакомство с основами его истории и культуры, этикетом и нормами повседневного общения, с комплексом коллективных культурных и социальных установок, особенностей повседневного мышления, фиксируемых в метафорах, поговорках, символах.

Социальная адаптация сопутствует культурной адаптации и позволяет мигрантам лучше осваивать новые статусы и роли, вырабатывать адекватные стратегии поведения и успешно адаптироваться к окружающей среде. Процесс «социальной адаптации» включает два этапа. Первый этап – формирование «гостевой идентичности» – это знакомство с местным законодательством, освоение норм и правил социального поведения, способов взаимодействия в новом для мигранта обществе. Второй этап начинается при долговременном (от года и более) проживании на новом месте – запускается процесс формирования у мигранта чувства принадлежности к новому обществу. Приобретение новой гражданской идентичности отнюдь не противоречит сохранению собственной этнической идентичности.

В условиях современной городской среды социальная и культурная категоризации перемешиваются. Например, разделение труда способствует закреплению и акцентированию культурных различий. Основой категоризации социальных групп мигрантов могут стать «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 роста воспринимаемых межкультурных различий, увеличения культурной дистанции, в результате чего создается реальная почва для формирования негативных межэтнических установок. 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 собственной личностной и этнической идентификации, хорошее душевное здоровье и общую способность достигать чувства личного удовлетворения

в обществе пребывания, а также преодоление иммигрантом культурного шока и личную способность воспринимать изменения и подвергаться им.

4. Важность использования ресурсов системы образования для решения задач адаптации и интеграции международных мигрантов в российское общество

Развитие сферы обучения детей из семей мигрантов в российских школах крайне важно в силу поставленных руководством страны задач о привлечении молодежи из иностранных государств для обучения в Российской Федерации с предоставлением преимуществ в получении российского гражданства по окончании обучения. Система образования, являясь институтом социализации, обеспечивающим развитие у обучающихся социальных компетенций, предоставляет широкие возможности для создания и развития необходимых механизмов адаптации. А в соответствии с Концепцией государственной миграционной политики на период до 2025 года одним из направлений миграционной политики является 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.

Школьная (и дошкольная) образовательная среда – уникальная площадка социализации в новую среду во всем ее многообразии: от новых учебных навыков до освоения новых стандартов жизни и поведенческих стереотипов. Именно на период школьного обучения переносится выбор мигрантами наиболее привлекательной для них стратегии интеграции в российское общество, и именно в этот период наиболее успешно реализуется возможность их социальной и культурно-языковой адаптации. Требуют внимательного изучения вопросы эффективности уже используемых в отдельных образовательных организациях адаптационных программ, которые должны не только решать задачу интеграции ребенка в новое для него языковое и культурное пространство, образовательную среду, но и формировать у всего многонационального коллектива учащихся уважение к этническому и культурно-многообразию, установки на межкультурный диалог.

При многонациональном составе обучающихся образовательное пространство и пространство социализации становится

ся поликультурным и должно реализовывать ценностное, бережное отношение к обучающемуся любой этнической принадлежности, возраста, происхождения или статуса. Дети из семей мигрантов, прошедшие адаптацию и социализацию в условиях образовательных учреждений страны пребывания, *не только имеют шансы стать квалифицированными и полезными работниками для новой родины, но и, скорее всего, станут мощными проводниками вновь воспринятых культурных традиций как в своей семье и диаспоре, так и за рубежом*, в случае их переезда на другое место жительства или возвращения в родную страну.

5. Проблема отсутствия достоверных статистических данных об обучающихся из семей иностранных граждан в РФ

Тенденция роста доли учащихся-иностранцев в общеобразовательных школах, обусловленная сравнительно высоким темпом воспроизводства «иммигрантского» населения и продолжающимися миграционными процессами, характерна и для нашей страны – особенно для крупных российских городов. Однако, точной статистики по численности и составу семей иностранных мигрантов, чьи дети приходят на обучение в образовательные организации РФ, в открытых источниках не имеется. Некоторые субъекты РФ и региональные министерства образования время от времени публикуют подобную статистику, но на регулярной основе, к большому сожалению, она почти не собирается (в 2005-2012 гг. регулярно статистика о численности обучающихся из семей международных мигрантов собиралась в Москве, с 2017 по 2019 гг. есть данные по Санкт-Петербургу).

Судя по ситуации, сложившейся в сфере учета обучающихся из семей иностранных граждан, Министерство просвещения (ранее – Министерство науки и образования) полагает, что *дети из семей мигрантов* находятся в ведении Министерства внутренних дел, отвечающего за миграционную политику. А МВД, по всей видимости, считает, что, поскольку речь идет об обучающихся в образовательных организациях, статистика о них должна собираться Министерством просвещения. В результате, данная категория обучающихся отдельно не учитывается. В течение последнего десятилетия комплексно и в разрезе субъектов РФ ситуацию с количественным и качественным составом обучающихся из семей иностранных граждан в образовательных организациях России никто не анализировал.

Доступных статистических данных о числе детей из семей мигрантов, находящихся вне системы образования, в России также нет. Однако, итоги экспертных опросов свидетельствуют о том, что далеко не все дети из семей международных мигрантов регулярно посещают детские сады и школы. Так, исследование проблем детей, не имеющих российского гражданства, проведенное в 2017 году в Москве «Центром миграционных исследований», показало, что школу не посещают около 15% детей школьного возраста (среди них выходцы из Сирии, Афганистана, Киргизии, Узбекистана), при этом 49% респондентов, дети которых посещают школу, сообщили о том, что при их устройстве на учебу были вынуждены преодолевать ряд проблем⁴⁴.

По данным на 5 апреля 2016 года, на территории Российской Федерации находилось более миллиона иностранных граждан в возрасте до 17 лет⁴⁵ (начиная с середины 2016 года данные по возрастному составу мигрантов, к сожалению, не выкладываются в открытый доступ). Если при этом проанализировать статистику по целям их пребывания в РФ и не учитывать тех, кто находится в России транзитом или в туристической поездке, а также малышей в возрасте до трех лет, останется примерно от 600 до 800 тысяч юных иностранных граждан, которые находились по возрасту в детских садах и школах РФ. *По нашему экспертному мнению, за прошедшие четыре года ситуация резко не менялась ни в сторону увеличения, ни в сторону уменьшения числа детей из семей иностранных граждан в российской системе образования.*

Продолжаем считать крайне важным на федеральном уровне разработать *общие принципы* и внедрить *механизмы сбора статистической информации*, связанной с уровнем владения русским языком и другими показателями степени адаптации и интеграции в российское общество детей из семей международных мигрантов и других категорий иноязычных учащихся. Без реальной оценки численности и стран происхождения детей из семей мигрантов *выстроить на региональном уровне работу с образовательными организациями как главным инструментом адаптации и интеграции детей из семей международных мигрантов* будет затруднительно.

⁴⁴ Проблемы защиты прав детей, не имеющих гражданства Российской Федерации, в городе Москве. М.: 2018. 180 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://is.gd/oe30xS>. С. 74.

⁴⁵ Данные Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел РФ. [Электронный ресурс]. URL: https://гувм.мвд.рф/about/activity/stats/Statistics/Svedeniya_v_otnoshenii_inostrannih_grazhd/item/5850/.

При разработке вышеуказанных принципов и механизмов важно обеспечить конфиденциальность собираемых данных, чтобы полученная информация использовалась строго в управленческих целях, а не становилась препятствием для реализации права на образование отдельных детей, не имеющих гражданства Российской Федерации (проще говоря, приводила к отказу детям иностранных граждан в приеме в школы и детские сады).

6. Основные проблемы, препятствующие быстрой интеграции детей из семей иностранных граждан в образовательную среду

Многолетние исследования автора доклада по данной теме позволяют сформулировать следующие основные проблемы, препятствующие быстрому включению в образовательную среду детей из семей международных (иностранных) мигрантов:

1) Недостаточный (или нулевой) уровень владения русским языком. Во многих исследованиях педагоги и руководители образовательных организаций отмечают, что год от года уровень владения русским языком у учащихся из семей международных мигрантов ухудшается. Особенно это характерно для ребят из государств Центральной Азии.

2) Несоответствие уровня знаний, полученных в стране исхода, российским образовательным стандартам, делающее необходимым форсированную адаптацию ребенка из семьи мигрантов, которая ставит школу, учителя и ученика в экстремальное положение.

3) Несоответствие возраста и уровня знаний в связи с разными требованиями и учебными программами в стране исхода и Российской Федерации.

4) Ограниченные ресурсы школ по организации работы по языковой и социально-культурной адаптации детей из семей иностранных граждан в малых группах, из-за недостаточности финансирования на эти цели.

5) Ограниченные возможности целевого повышения квалификации и других форм непрерывного образования педагогов, работающих с детьми из семей иностранных граждан.

6) Изолированность детей из семей мигрантов от местных детей за пределами образовательной организации, ограниченные возможности совместного проведения досуга, в частности, в русскоязычной среде.

7) Для подростков – низкая мотивация на достижение вы-

соких образовательных результатов в связи с отсутствием возможности получения бесплатного высшего образования и, соответственно, в перспективе – хорошо оплачиваемой работы (кроме случаев оформления гражданства).

8) Культурная дезориентация обучающихся из семей иностранных граждан – состояние, когда традиционные ценности как образец поведения уже могут быть утрачены, а нормы поведения, характерные для «новой родины», еще не вошли в привычку. Эта ситуация формирует угрозу формирования девиантного поведения детей и подростков.

9) Ограниченные возможности доступа к системе медицинского обслуживания (высокая стоимость медицинского полиса, небольшой объем включенных в страховые случаи услуг), отсутствие возможности регулярного бесплатного прохождения диспансеризации, отсутствие доступа к бесплатным профилактическим прививкам и качественной бесплатной стоматологической помощи. Эта совокупность проблем может негативно отразиться на санитарно-эпидемиологической обстановке в образовательной организации.

10) Неблагополучное психологическое состояние взрослых членов семей трудовых мигрантов, что часто формирует неблагоприятный эмоциональный фон у их детей. Также нужно отметить, что низкий уровень дохода некоторых семей мигрантов может стать причиной агрессивного поведения детей из этих семей, являющегося определенной защитной реакцией от насмешек и нападок со стороны одноклассников и, как следствие, возникающих конфликтов.

11) Негативные стереотипы по отношению к международным мигрантам и даже, порой, ксенофобные настроения у части преподавательского состава, непосредственно взаимодействующего с детьми из семей мигрантов.

12) Ошибочное восприятие руководителями и педагогами образовательных организаций межличностных конфликтов как проявлений ксенофобии и межэтнической напряженности в школе.

13) Настороженное, а порой и враждебное отношение к одноклассникам из семей международных мигрантов со стороны родителей «местных» детей, родившихся и выросших в конкретном регионе; при этом ксенофобные настроения родителей могут передаваться их детям.

Увеличение доли учащихся, не владеющих языком страны пребывания и не ассоциирующих себя с ее культурой, зачастую ведет к ухудшению качества предоставления образовательных услуг для всех обучающихся образовательной организации.

7. Проблема диагностики уровня языковой и социально-культурной адаптации детей из семей иностранных граждан

Значительной проблемой для российской системы образования, по нашему мнению, является отсутствие единой системы диагностики уровня владения детьми из семей мигрантов русским языком. Работая с образовательными организациями в разных субъектах РФ, мы год от года наблюдаем создание и использование школами тестовых материалов практически «с нуля». Крайне важно в кратчайшие сроки ввести в практику работы образовательных организаций систему диагностики уровня владения русским языком у детей международных мигрантов, по аналогии с действующей в течение уже нескольких лет системой государственного тестирования по русскому языку для взрослых иностранных граждан. На данный момент часть образовательных организаций имеют собственный диагностический арсенал, другие заимствуют инструментарий, который не всегда применим для детей, в силу возрастных психологических особенностей, остальные же вообще выстраивают работу без проведения первичной диагностики. В результате нет единых требований и критериев, отсутствует единый диагностический инструментарий по определению уровня владения детьми-инофонами русским языком, что затрудняет их включение в образовательную среду и делает невозможным мониторинг хода адаптационных процессов.

Часто ученика, слабо владеющего русским языком, преподаватели зачисляют в отстающие, поскольку он не может решить задачу или сделать элементарную лабораторную работу. При этом ребенок может неплохо разбираться в сути того или иного предмета, но всего лишь не понять условия, да и то из-за незнания одного-двух терминов или понятий. Поэтому в целях успешной языковой адаптации и социализации проводить предварительную диагностику и специальные занятия по усвоению терминологии школьного цикла крайне важно. Педагог же должен уметь адаптировать сложный учебный текст с незнакомыми терминами, учитывая возможности всех обучающихся.

Важно также осуществлять мониторинг степени социальной, культурной, психологической адаптации (такие материалы в экспертном сообществе разрабатываются и могут быть использованы). Особенно для детей из семей мигрантов полукоренного и второго поколения: языковые компетенции могут быть уже сформированы, а вот чувство сопричастности российской культуре и истории так и не сформировано. Автором разработан ряд показате-

лей, которые можно использовать для оценки уровня социальной и культурной адаптации иностранных граждан.

8. Подходы к организации работы по языковой и социально-культурной адаптации обучающихся в российских образовательных организациях

В настоящее время у нас имеются научные разработки трех подходов к организации языковой адаптации обучающихся из семей иностранных граждан. Все они в течение последних 20 лет прошли апробацию в Москве, при активном участии АНО Центр содействия межнациональному образованию «Этносфера», о чем будет подробнее рассказано ниже.

Подход №1. Интенсивное обучение языку детей из семей иностранных граждан в течение года в отдельной группе, но в том же образовательном учреждении, после чего дети включаются в общеобразовательный процесс на общих основаниях со сверстниками.

Подход №2. Сочетание занятий в обычном классе с дополнительными занятиями по русскому языку и возможностью организации обучения по индивидуальному плану, с использованием специализированных учебных пособий и учебно-методических комплексов на обычных уроках.

Подход №3 (инклюзивный). Полное погружение иноязычных детей в новую языковую и культурную среду, посещение ими всех уроков наряду с обычными учащимися, при этом желательна возможность получения периодических консультаций педагога-«тьютора».

Выбор модели языковой адаптации зависит не только от уровня владения языком, но также и от возраста детей и их доли в классе. Третий вариант будет работать, по нашему мнению, только в начальной школе, когда таких детей в классе один-два человека, при условии, что педагог обладает соответствующей квалификацией, включая владение методикой обучения русскому языку как иностранному. Второй вариант подходит и для средней, и для начальной школы, когда детей-инофонов в классе не более трех-четырех человек. Если же число детей, слабо владеющих русским языком, превышает пять человек, эффективен будет, по нашему экспертному мнению, совпадающему с мнением педагогов-практиков, только первый вариант.

Технологии инклюзивного обучения, в том числе по отношению к детям-инофонам наиболее популярны. В то же время важно,

чтобы руководитель образовательной организации отдавал себе отчет в том, что только «погружения» будет недостаточно, необходимо сочетать его с дополнительными занятиями, желательно индивидуальными или в малых группах, направленных на разъяснение непонятной терминологии, отработку грамматики и, главное, коммуникативных навыков, без которых достижение высоких образовательных результатов ребенком-инофоном и его выход на успешную итоговую аттестацию будут невозможны.

В соответствии с действующим профессиональным стандартом, педагог должен уметь использовать и апробировать специальные подходы к обучению в целях включения в образовательный процесс всех обучающихся, в том числе тех, для которых русский язык не является родным. Основным из таких специальных подходов является методика преподавания русского языка как иностранного (РКИ), овладение которой важно, в условиях современной социокультурной среды, не только для преподавателей русского языка и литературы, но и для педагогов-предметников, учителей начальной школы и педагогов дошкольного образования.

В образовательных организациях разных субъектов РФ отрабатывался 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 нескольких школах Красноярска, 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». В Пермском крае в 2000-х годах 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 которых посещали занятия), курс интенсивного изучения русского языка. 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 немало. 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».

Интересен опыт образовательных организаций региона Ханты-Мансийский автономный округ – Югра. Как многонациональный он стал формироваться еще в советские времена, когда 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 региона, уже, как правило, не владеют русским языком и воспитаны в иной этнокультурной среде, ценностно-нормативными установками отличающейся от Российской Федерации. Обучение детей в школах Ханты-Мансийского автономного округа осуществляется по стандартной программе, в обычных классах, но и с использованием дополнительных часов на языковую подготовку. 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, внутренних дел, миграционными службами, общественными этническими объединениями и т. д.

9. Московский опыт адаптации и интеграции детей из семей международных мигрантов средствами образования

Московская система адаптации и интеграции детей из семей международных мигрантов средствами образования, эффективно работавшая с 2000 по 2013 годы, выстраивалась на основе само-

бытного, богатого, 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. Этнокультурная подсистема образования стала создаваться в Москве с конца 1980 – начала 1990-х годов. Темпы роста образовательных учреждений с этнокультурным компонентом образования были довольно высокими: за 1988–1998 годы 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 образования⁴⁶. Были разработаны Концепция содержания образования московских школ с этнокультурным компонентом образования и Программа развития этнокультурного образования на 1994–1998 годы. 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»⁴⁷. 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 обра-*

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Концепция содержания образования московских школ с этнокультурным (национальным) компонентом образования /Состояние и перспективы развития учреждений национального образования г. Москвы. – Информационно-методический сборник. Выпуск 2. М., 1995. С. 5–16.

зования ряда зарубежных государств (в том числе стран СНГ) для разработки организационно-правовых и методических основ региональных систем этнокультурного образования.

К началу 2010 года программы этнокультурного компонента образования, предусматривавшие изучение языка, культуры, истории и традиций ряда народов Российской Федерации, стран СНГ и Балтии, дальнего зарубежья, реализовывали более семи-десяти 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 тысяч детей и работали более 2,5 тысяч 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 иноэтнических 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 годах тестирований показали, что для значительной части учеников этнокультурных школ русский язык, по сути, стал иностранным и уровень владения им крайне низок. В начале 2000-х годов 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 школы. 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 год были подготовлены и изданы учебно-методические комплекты: «Уроки русской речи» (в двух частях), «Русский язык: от ступени к ступени», «Учимся в русской школе». Большим спросом пользовались курсы Московского института открытого образования (ранее – 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.

В 2000 году 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 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 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 два 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 3000 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 года 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. Первыми воспитанниками подготовительного класса стали дети из семей беженцев и лиц, ищущих убежище. В течение двух лет дети 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 РКИ в школе; 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. Активная внеклассная работа способствовала включению детей в культурную и общественную жизнь московского общества, их быстрейшей 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-москвичами.

На втором этапе реализации проекта в дополнение к нулевому классу 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 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. С января 2003 года участниками проекта были уже пять школ, которые стали инновационными эксперимен-

тальными площадками по социально-психологической и культурно-языковой адаптации детей зарубежных мигрантов. В системе образования начали отрабатывать модели интенсивной подготовки к обучению в русскоязычной школе подростков из семей иностранных мигрантов: для этой категории детей были созданы условия для продолжения занятий в вечерней школе.

23 марта 2006 года 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 адаптации⁴⁸. 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 годы⁴⁹.

В 2011 году в тринадцать «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-му классам. После года обучения в «Школе русского языка» дети, по выбору их родителей, могли продолжить обучение в любой общеобразовательной школе Москвы.

Модель одногодичной «Школы русского языка» как средства адаптации и интеграции детей мигрантов была востребована и вызывала большой интерес у регионов России и зарубежных

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Московская городская целевая миграционная программа на 2008–2010 годы [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/3677032> (дата обращения: 02.03.2018 г.).

стран. Но в связи с внедрением новых принципов финансирования образования с 2013 года 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 изучения иностранного языка, превышать 8–12 человек, иначе процесс обучения будет неэффективным. Поддерживать в течение года такие маленькие подготовительные классы стало невыгодным и, соответственно, нежелательным даже для тех школ, где традиционно училось много детей-иностранцев.

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. 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.

Таким образом, в российской системе образования накоплены позитивные практики организации обучения и адаптации детей из семей международных мигрантов по всем трем описанным выше моделям. Это не взаимоисключающие подходы, а технологии, которые могут реализовываться параллельно, в зависимости от возраста, происхождения, уровня подготовки и прочих особенностей школьников из семей иностранных граждан.

10. Адаптация детей из семей международных мигрантов на дошкольном уровне образования

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. Их пребывание в иноязычной среде детского сада позволяет им прийти в начальную школу с более развитыми языковыми навыками. Развитию детского билингвизма способствует организация целенаправленной подготовки к этому воспитателей и других работников дошкольных учрежде-

ний, работающих с семьями, говорящими на разных языках. Особенно большие успехи достигаются тогда, когда родители начинают использовать при общении с ребенком не только родной язык, но и язык большинства.

Однако, к сожалению, на практике семьи мигрантов реже, по сравнению с местным населением, получают доступ к качественному дошкольному образованию. В нашем обществе на бытовательском уровне распространено мнение о необходимости ограничить доступ для детей из семей мигрантов в дошкольные образовательные учреждения, чтобы справиться с проблемами очередей. Это мнение не соответствует потребностям образовательной организации в снижении рисков дальнейшего развития. Дети-дошкольники, оказываясь в русскоязычной среде, быстрее осваивают русскую речь и принятые нормы поведения. Если же первичная социализация таких детей происходит в первом классе школы, ребенку бывает очень сложно одновременно осваивать русский язык и справляться с другими предметами, что зачастую служит причиной плохой успеваемости и возникновения ряда психологических комплексов и проблем. Тем сложнее таким детям стать успешными, если в российской школе они оказываются уже на средней ступени обучения. Все это сказывается и на психологическом климате в школьном микросоциуме, и на результатах обучения всего класса, и на рейтинговых показателях образовательной организации в целом.

На наш взгляд, целесообразно как можно раньше включать детей, не владеющих или слабо владеющих русским языком, в государственную систему образования. Чем раньше ребенок из семьи международных мигрантов будет оказываться в стенах образовательной организации, включенным в процессы социализации, тем быстрее и успешнее пройдет его языковая и социокультурная адаптация и интеграция в российское образовательное пространство. Если начинать работу по языковой и социально-культурной адаптации детей из семей международных мигрантов на дошкольном уровне образования, с 4–5 лет, ко времени перехода в первый класс общеобразовательной школы большинство проблем, особенно языковых, уже решены. В этой связи важно не отсекал детей из семей мигрантов от дошкольного образования (под предлогом обеспечения свободных мест для граждан РФ или лиц, проживающих на территории конкретных субъектов), а, наоборот, стремиться привлечь их в детские сады хотя бы на этапе подготовительных групп. Это значительно снизит нагрузки на школу и позволит ей с первых лет обучения ребенка из семьи мигрантов показывать лучшие образовательные результаты.

11. Почему до сих пор не удается развернуть эффективную работу по языковой и социокультурной адаптации детей из семей международных мигрантов

В настоящее время в России важным препятствием для организации, средствами образования, системной и эффективной работы по адаптации и интеграции, детей из семей международных мигрантов и других категорий детей, для которых русский язык не является родным, является отсутствие конкретной нормативной базы, разъяснений и методических рекомендаций для образовательных организаций, исходящих от Министерства образования и науки Российской Федерации и других органов власти. Дети из семей мигрантов, как уже говорилось выше, находятся как бы между образовательным и миграционным законодательством.

В рамках действующего законодательства обучение и адаптация детей из семей международных мигрантов и других категорий детей, для которых русский язык не является родным, входит в сферу ответственности конкретной образовательной организации. При этом коллектив школы (детского сада, колледжа) далеко не всегда готов к системному решению вопросов адаптации и интеграции иноязычных детей, не владеет для этого достаточным научным и методическим опытом.

Другая проблема – отсутствие осознания повышенной значимости данного направления деятельности как части государственной политики у многих педагогов и руководителей образовательных организаций. Педагогический коллектив может воспринимать задачи по адаптации и интеграции детей из семей мигрантов не как важную социальную, общественно значимую деятельность, часто не готов к системному решению вопросов адаптации и интеграции мигрантов исходя из собственного научного и методического опыта; может воспринимать этот вид деятельности как проблему и препятствие для достижения высоких образовательных результатов и получения достойных мест в региональных рейтингах.

Комплекс организационных и педагогических условий, способствующих гармонизации межэтнических отношений и успешной социокультурной адаптации учащихся – представителей иноэтнических групп населения, включает три основных элемента: наличие педагогического коллектива, подготовленного для работы с многонациональным ученическим коллективом; наличие постоянных связей в формате семья – школа; наличие в ученическом коллективе благоприятного психологического климата, способствующего диалогу культур.

Единого инструктивного документа, который бы целевым образом регулировал вопросы обучения детей из семей иностранных граждан (международных 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 упоминающим 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 Федерации⁵⁰. В нем органам управления образования 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

⁵⁰ 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: 27.09.2020 г.).

по русскому языку в девятом классе для таких детей предлагалось изложение без грамматических заданий, как для учащихся школ с родным (нерусским) языком обучения. Как понятно 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, 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 описанный выше опыт города Москвы по созданию системы языковой и социально-культурной адаптации детей из семей мигрантов, который, по нашему мнению, можно использовать для создания подобной системы во всей Российской Федерации.

12. Из зарубежного опыта адаптации и интеграции международных мигрантов (справочный информационный материал)

В мире пока не создано единой и оптимальной модели интеграции, которую правительства разных стран могли бы использовать как образец. Еще в 90-е и в первой половине 2000-х годов на уровне Европейского Союза не был сформулирован единый подход к интеграции иммигрантов, это направление миграционной и внутренней политики не соотносилось с законодательными актами Евросоюза. На встрече Европейского совета в Тампере в 1999 году было озвучено, что эффективная иммиграционная стратегия не может развиваться без общей интеграционной политики. Важный шаг к выработке общих подходов был сделан лишь в 2002 году, когда было принято решение об обмене опытом между странами по вопросам интеграции (National Contact Points for Integration). В этот период любые дискуссии вокруг миграционной политики в Европе уже не могли обойти стороной тему интеграции: везде вопрос интеграции иммигрантов стоял на повестке дня, но конкретное его решение зависело от политической ситуации и доли иммигрантов в стране. При этом в тех странах, которые уже давно применяли интеграционные программы, происходил

пересмотр основных задач интеграции и отношения к иммигрантам. Такие перемены характерны, например, для Нидерландов – страны с традиционно мультикультурным подходом к иммигрантам, для Франции и Великобритании и многих других европейских государств. Так, несмотря на то, что право на воссоединение семей всегда было базовым для европейской иммиграции, на практике оно все чаще ограничивается. Например, во Франции с 2006 года трудовой мигрант получает право привезти свою семью на новое место жительства только после 18 месяцев наемного труда; кроме того, прибывающие члены семьи мигранта обязаны продемонстрировать свое знание французского языка и базовых ценностей жизни во Франции.

Правительства разных стран по-разному подходят к вопросу обучения мигрантов государственному языку. Во многих странах знание языка – один из критериев отбора «желаемых» иммигрантов. Например, в Австралии знание языка прибавляет кандидату 20 баллов (из 120), повышая его шансы на разрешение на въезд в страну. Австрия, Дания, Германия и Нидерланды официально провозгласили знание государственного языка важным условием экономической и социальной интеграции. Правительства многих европейских государств также выдвинули требование к работодателям, привлекающим иностранных работников, обеспечить базовый уровень обучения их государственному языку. Курсы гражданской интеграции включают не только обучение языку. Они также знакомят мигрантов с историей и культурой принимающего общества, а также, в случае необходимости, содействуют формированию социальной компетенции – умения ориентироваться в городе, пользоваться общественным транспортом, банковской картой и т. п.

Новым подходом в иммиграционной политике стран – членов ЕС в двадцать первом веке стало предоставление статуса и прав в качестве компенсации за аккультурацию и ассимиляцию. В течение первого десятилетия во многих европейских странах стало обязательным, при рассмотрении вопроса о предоставлении гражданства или вида на жительство, тестировать мигрантов на знание государственного языка, истории, культуры, жизненного уклада и ценностей. Часто участие мигранта в интеграционной программе закрепляется соглашением (интеграционным контрактом), которое подписывает он и официальный представитель принимающего государства. Подобный опыт есть у Австрии, Бельгии, Греции, Дании, Нидерландов, ряда других стран. Объем интеграционного курса различается – это могут быть и минимальные по объему лекционные занятия в объеме от 30 до 50 часов,

и полноценный шестимесячный интеграционный курс. В содержание такого курса обычно входит обучение государственному языку, ознакомление с историей и традициями страны, первичная ориентация на рынке труда и профессиональная подготовка (переподготовка, повышение квалификации).

На данный момент выделяются две модели организации образовательного процесса для иммигрантской молодежи – «интеграционная» и «сепарационная». Интеграционная модель предусматривает *совместное школьное обучение местных жителей и иммигрантов одного возраста*, сепарационная – *создание особых классов для детей иммигрантов на период их языковой и культурной адаптации* (так называемые «классы выравнивания»). Порой такие классы формируются не по возрасту учащихся, а по уровню владения государственным языком принимающей страны, при этом некоторые занятия (изо, музыка, физкультура) могут проводиться совместно. *В большинстве европейских стран превалирует интеграционная модель.*

Понимание интеграции детей из семей иммигрантов в последние годы все больше связывается с общим пониманием социальной инклюзии. Принятая Европейским Союзом программа «Образование и подготовка 2010» (Education and Preparation 2010) в рамках проблематики интеграции мигрантов формулирует следующие три задачи: сокращение отсева из школ; грамотность в области чтения и письма; увеличение числа выпускников с общим средним образованием. Одно из центральных мест в этой программе заняла проблема формирования ключевых компетенций. Были определены восемь ключевых компетенций, необходимых каждому человеку в обществе знаний, и четыре из них имеют непосредственное отношение к обучению детей иммигрантов и межкультурному образованию. Это 1) общение на родном языке; 2) общение на иностранных языках; 3) межличностные, межкультурные, социальные компетенции и гражданская компетенция; 4) понимание культуры.

Среди европейских специалистов также продолжают споры, следует ли сразу вводить детей из семей мигрантов в основные классы или вначале давать им возможность адаптироваться в особых группах (классах). В 2015 году в Организации по экономическому сотрудничеству и развитию 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 ряда экспертов, 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». 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 ограниченными 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 процесс.

Можно привести еще несколько конкретных примеров организации работы по интеграции иноэтничных мигрантов в зарубежных странах. Она заключается, например, в организации бесплатных курсов по изучению языка принимающей страны, расширению охвата детей иммигрантов дошкольным воспитанием (во Франции – более 80%). Кроме «классов выравнивания», реализуются программы профессиональной ориентации для иммигрантской молодежи, ведется 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 работает 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 иммиг-

рантами, а также помогая им устанавливать коммуникацию с учителями.

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 специалистов. Это способствует усилению этнической разобщенности и социального неравенства в рамках всего общества.

Данные некоторых стран с высоким уровнем дохода населения показывают, что прием в школу значительного числа детей из семей мигрантов может стать причиной перехода детей, родившихся в данной стране, в другие – нередко частные – школы. 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 школу.

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 второго поколения мигрантов. 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 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 освоение языка принимающей страны. И третья – модель языковой интеграции, которая все языки обучения воспринимает как равноценные. 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 многих других факторов.

13. Основные выводы и рекомендации по организации системы адаптации детей из семей иностранных граждан в российских образовательных организациях (предложения к проекту решения)

Успех миграционной и национальной политики, на наш взгляд, во многом определяется эффективностью сопутствующих интеграционных программ. Выполнение этих программ требует сотрудничества и координации многих учреждений и организаций. В реализацию интеграционных проектов могут и должны быть вовлечены министерства и ведомства разного профиля, региональные и муниципальные власти, неправительственные организации, а также сами мигранты и созданные ими ассоциации. Анализ и обозначение роли, которую каждая из вышеперечисленных организаций может и должна играть в этом процессе, – важное условие планирования и осуществления эффективной политики в этой области. *В сфере образования многое способны сделать и местные, региональные департаменты и управления образованием, поддерживая, через механизм государственных работ, целевых субсидий и грантов, те образовательные организации, которые уже работают в сфере адаптации и интеграции мигрантов средствами образования и способны играть роль своеобразных ресурсных центров для других образовательных организаций.* Еще одно важное соображение заключается в том, что, к сожалению, в российском обществе пока недостаточно понимают, что для дости-

жения интеграции необходимо взаимное приспособление, включающее в себя принятие обеими группами права всех этнических групп на собственную культурную идентичность.

Именно с помощью образования можно преодолеть или хотя бы свести к минимуму те риски, которые сопровождают все интеграционные процессы. 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 государственного языка РФ.

На основе проведенного анализа можно сформулировать следующие конкретные рекомендации в адрес органов управления образованием и других органов власти, нацеленные на выстраивание системной работы в сфере интеграции обучающихся из семей иностранных граждан средствами образования.

1. В настоящее время важным препятствием для организации, средствами образования, системной и эффективной работы по адаптации и интеграции, детей из семей международных мигрантов и других категорий детей, для которых русский язык не является родным, является отсутствие конкретной нормативной базы, разъяснений и методических рекомендаций для образовательных организаций, исходящих от Министерства просвещения Российской Федерации и других органов власти. В рамках действующего законодательства обучение и адаптация детей из семей международных мигрантов и других категорий детей, для которых русский язык не является родным, входит в сферу ответственности конкретной образовательной организации. При этом коллектив школы (детского сада, колледжа) далеко не всегда готов к системному решению вопросов адаптации и интеграции иноязычных детей, не владеет для этого достаточным научным и методическим опытом, может воспринимать этот вид деятельности как проблему и препятствие для достижения высоких образовательных результатов и получения достойных мест в региональных рейтингах. Один из способов найти системный подход

к решению имеющихся проблем – *разработка и распространение организационно-методических рекомендаций Министерства просвещения РФ по вопросам доступа к образованию, языковой и социально-культурной адаптации детей из семей международных мигрантов в российских образовательных организациях.*

2. Необходимо в кратчайшие сроки сформировать нормативную базу и ввести в практику работы образовательных организаций *систему диагностики уровня владения русским языком у детей-инофонов*, по аналогии с действующей в течение уже нескольких лет системой государственного тестирования по русскому языку для взрослых иностранных граждан.

3. Необходимо на федеральном уровне разработать общие принципы и внедрить механизмы *сбора статистической информации*, связанной с уровнем владения русским языком и другими показателями степени адаптации и интеграции в российское общество детей из семей международных мигрантов и других категорий иноязычных учащихся. Без реальной оценки численности и стран происхождения детей из семей мигрантов будет затруднительным выстроить на региональном уровне работу с образовательными организациями как главным инструментом адаптации и интеграции детей из семей международных мигрантов. При разработке вышеуказанных принципов и механизмов важно обеспечить конфиденциальность собираемых данных, чтобы полученная информация использовалась строго в управленческих целях, а не становилась препятствием для реализации права на образование отдельных детей, не имеющих гражданства Российской Федерации.

4. Важно обеспечить возможность *посещения детьми из семей иностранных граждан дошкольных образовательных организаций*, хотя бы на этапе подготовительных групп. Это значительно снизит нагрузки на школу и позволит ей с первых лет обучения ребенка из семьи мигрантов показывать лучшие результаты.

5. Существенной проблемой является *отсутствие мотивации образовательных организаций к системной и успешной работе на направлении адаптации и интеграции мигрантов*. Такая мотивация могла бы быть сформирована на уровне органов управления образованием субъектов РФ. В Стратегии государственной национальной политики РФ и Концепции развития миграционной политики РФ до 2025 года разделы по адаптации детей мигрантов сформулированы достаточно полно и качественно, но отчетность по их выполнению в большинстве субъектов РФ сводится, как правило, к набору отдельных мероприятий, а не к комплексу системных мер на данном направлении.

6. Предлагается рассмотреть вопрос о возможности организации активной языковой адаптации обучающихся из семей мигрантов в школах *не только в формате дополнительного образования, но и в первой половине дня, на основных уроках по русскому языку* (деление на группы по уровню и т.п., в зависимости от конкретной ситуации в школе). Опыт показывает, что за год интенсивной системной работы с применением методики РКИ ребенок вполне способен уже осваивать учебный материал на русском языке наравне со сверстниками. У школы должна быть *возможность выбора разных моделей организации учебного процесса*, гибкого формирования учебных планов по основным предметам, в зависимости от количества детей из семей международных мигрантов в классах. Для этого рекомендуется использовать практики накопленный в России, прежде всего в столичном регионе, опыт.

7. Важно всячески способствовать *повышению уровня правовой и межкультурной грамотности (компетентности) руководителей и педагогов образовательных организаций и органов управления образованием по вопросам адаптации и интеграции детей из семей мигрантов и представителей этнических меньшинств*. Целью такого повышения квалификации должно стать ознакомление педагогов с нормативно-правовыми документами по вопросам государственной национальной и миграционной политики, повышение их межкультурной и этнокультурной компетентности, включая знания о культуре и менталитете тех этносов, с представителями которых приходится иметь дело в повседневной работе в школе, а также умение рассказывать детской аудитории об этих особенностях, сформировать у них интерес к изучению этнокультурного многообразия России и мира. Важно, чтобы таким повышением квалификации – этнографическим просвещением – были охвачены все классные руководители школы, а также педагоги-предметники, которые крайне редко оказываются слушателями подобных тематических модулей на курсах повышения квалификации, проводимых в традиционном формате (чаще всего «по своей воле» на повышение квалификации по вопросам гармонизации межэтнических отношений приходят либо заместители руководителей по воспитательной работе и педагоги-организаторы, либо учителя начальной школы и иностранных языков; проблемы же чаще всего наблюдаются у педагогов других категорий). Обязательной составляющей повышения квалификации должно стать формирование методической готовности педагога к работе в поликультурной / многонациональной среде, овладение им приемами и методиками учебной и воспитательной работы с мигрантами и в целом – с многонациональным классом.

Итак, реализуемая в настоящее время в Российской Федерации стратегия развития образования не учитывает вопросы адаптации и интеграции международных мигрантов, в том числе детей из семей иностранных граждан. При всем осознании важности развития человеческого потенциала 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 международных мигрантов средствами образования, особенно на уровне начального и среднего общего образования*.

Влияние миграционных процессов на состояние межнациональных отношений в России

Введение

Крупнейшие города мира представляют собой место, куда направлены практически все миграционные потоки, где большое число людей живет в тесном контакте друг с другом и в тесной взаимосвязи между собой и где возникает большинство социальных проблем. В течение всей истории человечества городское население, имевшее самое разное происхождение, училось жить вместе или, во всяком случае, сосуществовать в рамках общей экономической и политической институциональной системы. Это удавалось различным группам с разной степенью успеха. Пространственная концентрация была источником, как социальных стрессов, так и социальных инноваций, т. е. одновременно и силой, и слабостью современного города. Всегда имеющиеся в больших городах возможности повышения социального статуса и уровня жизни притягивают массы людей и в тоже время становятся причиной разрастания числа уязвимых групп населения и накопления потенциала социального недовольства и протеста. Сегодня именно крупные российские города оказались перед лицом серьезных изменений в социальной, этнической, демографической и поселенческой структуре, а также в самом стиле жизни, прежде всего, в связи с большим притоком иммигрантов, прежде всего, из бедных стран постсоветского пространства, не адаптированных к новой для них социальной и культурной реальности. По оценкам специалистов Международной Организации по Миграции (МОМ) миграционные процессы конституируют, прежде всего, четыре основных типа угроз мегаполисам: *трудоустройство, расселение, здравоохранение, образование*⁵¹.

⁵¹ World migration for report 2018. The future of migration: building capacities for change. URL: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf

Анализ проблемы

При этом представители массовых иммигрантских групп, имеющих большую социальную и культурную дистанцию по отношению к членам принимающего общества, часто воспринимаются горожанами как конкуренты, в свою очередь потенциальная конкуренция способствует распространению отношения к мигрантам как к культурной и экономической угрозе, что ограничивает, путем повышения уровня прямой и скрытой дискриминации, перспективы их экономического обустройства и культурной интеграции в принимающее общество. Не случайно исследователями отмечается решающая роль «воспринимаемой культурной и социальной дистанции» в формировании негативных установок в принимающем обществе по отношению к мигрантам из постсоветской Центральной Азии и Южного Кавказа. Среди причин неприятия часто называют несоответствие местным культурным нормам моделей поведения мигрантов, опасения за ухудшение эпидемиологической ситуации, особенно в условиях пандемии коронавируса, криминогенной ситуации, условий на рынке труда и жилья, снижение качества образования в школах, где обучаются дети мигрантов, плохо владеющие русским языком и др.⁵²

В связи с этим, особое значение приобретает переживание членами принимающего общества тревоги вследствие негативных ожиданий по отношению к результатам взаимодействий с мигрантами. Характерно, что важнейшим элементом системы доказательства «чуждости» мигрантов, в том числе из других регионов России, и возможности применения в отношении них дискриминационных практик, является утверждение об их «беспочвенности» – отсутствии у них «корней» в данной почве, хотя известно, что значительная часть горожан в больших городах России – это горожане в первом поколении. Такое определение приезжих или, точнее, их дисквалификация, означает одновременное утверждение, легитимацию претензий большинства на какие-то

⁵² См.: Защита прав москвичей в условиях массовой миграции / Науч. ред. Ж.А.Зайончковская. М.: «Центр миграционных исследований», 2014; Сыздыкова Ж.С. Трудовые мигранты из Центральной Азии в РФ в условиях пандемии SARS-CoV-2 // «Вопросы национальных и федеративных отношений». 2020.Том 10. № 4 (61); Флоринская Ю.Ф. Трудовая миграция в РФ на этапе закрытия границ // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 7 (109), с 14–19; Шустов А.В.Циркулярные миграции между Россией и странами СНГ в условиях кризиса: масштабы и последствия // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2020. Т. 22. № 3. С. 415–427; и др.

полагающиеся ему по праву рождения или длительности срока проживания привилегии..., предъявление прав на подобающие социальные позиции или занятия, которые не должны распространяться на «неместных». Как результат, закрепленное в Конституции РФ равноправие всех народов страны не стало сегодня общепризнанной нормой. С тем, что все граждане России, вне зависимости от национальности, должны обладать равными правами, солидарны только 64% россиян. Каждый третий (31%) полагает, что русские должны иметь в России больше прав, чем другие народы. Причем идею привилегированности русских вдвое чаще разделяют сами русские, чем представители других народов (34 против 15% в среднем). В целом же, 37% граждан России выступают за то, чтобы русские в Российской Федерации и «коренные» народы в национальных республиках и округах имели больше прав, чем другие⁵³.

Социологи фиксируют достаточно высокий уровень тревожности, этнической ксенофобии, исламофобии и мигрантофобии прежде всего в крупных городах России. Так, в конце 2019 года, 44% опрошенных социологами ВЦИОМ дали положительный ответ на вопрос: «По Вашему мнению, есть ли в нашем обществе противоречия и неприязнь между русскими и людьми другой национальности?»⁵⁴. Удивительнее всего то, что негативное отношение распространяется на россиян – выходцев из республик Северного Кавказа. По данным исследователей из Университета Эксетера, если переезжающих на постоянное место жительства в Россию белорусов и украинцев принимают практически всегда спокойно (уровень неприятия не превышает 15 %), то чеченцев, лезгин, аварцев и других соотечественников с Северного Кавказа, приезжающих в процессе внутренней миграции в другие регионы страны, негативно воспринимает 61 % респондентов. Это сопоставимо с уровнем отрицательного отношения к приезжим из государств постсоветской Средней Азии (56 %).⁵⁵ При этом респонденты, по мнению экспертов, «руководствуются не только этническими

⁵³ Хайкин С.Р., Бережкова С.Б. Социологический мониторинг межнациональных и межконфессиональных отношений Федерального агентства по делам национальностей // Мониторинг общественного мнения. № 5 (135) сентябрь–октябрь 2016, с. 105–106 (Правда, по данным опроса ФОМ в 2019 году только 23% опрошенных были уверены, что русские в России должны иметь больше прав, чем люди других национальностей, 73% – за равенство прав – URL: <https://fom.ru/Nastroeniya/14157>).

⁵⁴ <https://infographics.wciom.ru/theme-archive/society/social-problems/interethnic/article/narodnoe-edinstvo-mechta-ili-realnost.html>

⁵⁵ Bessudnov A. Ethnic Hierarchy and Public Attitudes Towards Immigrants in Russia // European Sociological Review. Vol. 32, October 2016. P. 18.

стереотипами, предрассудками в отношении кавказцев, но и вполне рациональными соображениями, вытекающими из анализа неоправданных диспропорций в распределении бюджетных средств между русскими регионами и республиками Северного Кавказа, в которых, к тому же, и наивысший в стране уровень нецелевого использования средств». Не случайно несколько лет назад широкую поддержку в городах России получил призыв русских националистов «Хватит кормить Кавказ!»

В результате, как пишет В.Малахов, «в глазах обывателя сформировались устойчивые образы, с одной стороны, «таджика» – нуждающегося, обделенного богатством и статусом, а с другой стороны – «кавказца», наслаждающегося благами, недоступными рядовому российскому гражданину. С первым из этих образов ассоциируется «смутное, но сильное ощущение превосходства», со вторым – рессентимент»⁵⁶. Как отмечают социальные психологи, широкое распространение чувства рессентимента ведет к накоплению недовольства, которое имеет тенденцию к политизации, которая, в свою очередь, потенциально имеет тенденцию к трансформации в политическое насилие.

Правда в 2019 году, впервые за много лет, опрошенные социологами Леведа-Центра россияне продемонстрировали худшее, чем к «выходцам с Кавказа», отношение к цыганам, китайцам, вьетнамцам и «выходцам из среднеазиатских республик СССР» (см. таблицу).

Как вы считаете, следует ли ограничить проживание
на территории России...

(респонденты могли дать более одного ответа;
ранжировано по убыванию по августу 2019 года)⁵⁷

Нац-ть	авг.	авг.	авг.	авг.	авг.	окт.	июл.	авг.	июл.	июл.	июл.	авг.
	06	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Цыган	29	22	30	18	29	32	23	22	21	17	32	40
Китайцев	41	34	36	30	37	45	33	24	24	15	31	39
Вьетнамцев	35	24	33	21	31	32	27	22	19	12	26	34
Выходцев из бывших средне- азиатских республик СССР	23	20	27	26	35	45	29	29	29	19	25	32
Выходцев с Кавказа	42	38	37	39	42	54	38	29	34	22	23	31

⁵⁶ Малахов В.С. Расовый образ мыслей после расизма: случай России на общеевропейском фоне // Расизм, ксенофобия, дискриминация. Какими мы их увидели., Сб. статей; сост. и отв. ред. Е.Деминцева. М., 2013,

В целом в 2019 году в городах России сохранялся межэтнический мир. Из трех резонансных межэтнических конфликтов этого года⁵⁸, только один был связан с действиями мигрантов. В марте 2019 года массовый митинг против трудовых мигрантов произошел в столице Якутии. Кроме того были зафиксированы случаи нападения местных жителей на представителей других национальностей. Беспорядки были связаны с изнасилованием местной жительницы выходцем из Киргизии. В результате власти республики ужесточили требования к политике в области миграции. Был издан указ, запрещающий выходцам из других стран, работать в некоторых направлениях, например, торговле и на транспорте⁵⁹.

Говоря о причинах возникновения межэтнических конфликтов, эксперты называют помимо известных механизмов возникновения этнической неприязни («культурное непонимание», различия в статусных позициях, эпизоды вызывающего и противоправного действия мигрантов) и то, что недоверие и страхи перед «чужими», особенно мусульманами связаны также с тем, что, представление проблем иммиграции в СМИ, официальный дискурс и практические действия властей в осуществлении «национальной» и миграционной политики часто приводят к тому, что в общественном сознании формируется образ монолитных «национальных общин»

с. 123–124. (Согласно определению Макса Шелера resentment представляет собой долгосрочное умозрительное представление, вызванное систематическим подавлением определенных эмоций: мстительности, злобы, зависти, желания унижать, обиды. Scheler M. Ressentiment. N.Y.: Schocken Books, 1972, p. 45–46.).

⁵⁷ URL: https://www.levada.ru/2019/09/18/monitoring-ksenofobskih-nastroenij-2/?fbclid=IwAR1d8ZbsFfOlNbJx2D1_zl0sgmb-dziH4kxEXim1OJFIYS-t7b2aalx1nMQ

⁵⁸ Первый – это конфликт середины июля 2019 года в поселке Чемодановка Пензенской области, который вспыхнул между местными жителями и цыганской общиной. В результате произошло убийство, а цыгане в панике бежали с насиженных мест. Второй конфликт имел место в Ингушетии после того как глава Чечни Рамзан Кадыров и глава Ингушетии Юнус-Бек Евкуров подписали документ, закрепляющий границы стран. В результате, часть территории Ингушетии отошла к Чечне. В Магасе это вызвало акции протеста. Граждане требовали проведение референдума, поскольку согласно действующему законодательству решение об изменении границ может приниматься только на всенародном собрании. Участники митинга заявляли, что не разойдутся, пока глава республики Юнус-Бек Евкуров не подаст в отставку. Продолжались акции протеста около двух недель. Результатом конфликта с одной стороны стали массовые аресты активистов за сопротивление полиции, с другой глава республики Юнус-Бек Евкуров был вынужден подать в отставку (См.: URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/219128512>).

⁵⁹ См.: URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/219128512>

и особенно общин «этнически чуждых» мигрантов как виновников ухудшения социально-экономической ситуации и угрозы общественной стабильности. Известный российский эксперт по проблемам миграции С.Рязанцев отмечает в связи с этим: «К сожалению, многие правильные идеи, заложенные в концепции демографической и миграционной политики, только продекларированы, но не получили развития в практической сфере. Часто миграционные службы работают в противоположном направлении с многочисленными проволочками и бюрократическими изъятиями. На деле мигранты сталкиваются со сложностями при регистрации по месту пребывания, получении разрешения на работу и проживание в России, российского гражданства». ⁶⁰ В результате формируется специфический правовой режим, когда правоприменение законодательства России к трудовым мигрантам осуществляется достаточно избирательно (миграционное законодательство), что часто сопровождается фактическим отсутствием эффективной правовой защиты по вопросам трудовых прав, свобод личности.

Эксперты подчеркивают также колоссальную роль, которую играет в росте ксенофобии в отношении мигрантов интернета. С одной стороны, он служит источником полезной информации, прежде всего, для потенциальных мигрантов, с другой – именно в интернете тиражируется резко отрицательная информация о приезжих и формируется резко негативный образ «чужого». При этом негативные образы “чужих” в интернет-пространстве (в т.ч. в обсуждениях на YouTube) создаются по традиционной для конфликтов в виртуальной среде схеме, т. е. посредством соотнесения виртуальных оппонентов с различными негативными категориями, использования “языка вражды” и лексических единиц, имеющих отрицательно-оценочное значение и связываемых с телесным низом, животными, болезнями, неодушевленными предметами, нечистой силой, с категориями необразованности, отсталости, архаичности ⁶¹.

В такой ситуации проблема дискриминации в российском обществе не только отодвигается на задний план, но и применительно к мигрантам «де факто» не признается вообще. Более того, дискриминационные практики могут признаваться вполне приемлемыми (как средство предотвращения так называемых этни-

⁶⁰ Рязанцев С., Письменная Е. Международная трудовая миграция в Россию: тренды и регулирование // Международные процессы. Т. 17. № 4 (59). Октябрь–декабрь 2019. С.75.

⁶¹ См.: Данилко Е.С. Конфликты, связанные с мигрантами, на Youtube.com // Этнографическое обозрение 2020. № 3. С. 10–23. URL: <http://ras.jes.su/ethnorev/s086954150010045-9-1>.

ческих конфликтов). В результате получают поддержку различные формы прямой дискриминации и сегрегации «этнических чужаков», которые занимают нижние ступени в социальной иерархии, тем самым постепенно превращая российское общество – в общество, в котором социальные низы образуют все более изолированные этнические меньшинства – преимущественно выходцев из мусульманских стран и регионов.

Постепенно сформировалось и стереотипное отношение к проблеме иммиграции и иммигрантам, разделяемое большинством россиян, но мало соответствующее реальному положению дел в этой сфере:

1. Внешняя миграция ведет к ухудшению социально-экономической ситуации в стране, увеличивает нагрузку на социальную инфраструктуру и местный бюджет, снижает насыщенность рынка продуктами и потребительскими товарами, обостряет конкуренцию из-за жилья и рабочих мест. К тому же, заработанные деньги в основном вывозятся из России, вместо того, чтобы они оставались внутри нашей экономики.

Действительно при экономических кризисах мигрантов традиционно рассматривают как конкурентов для россиян, имеющих низкий уровень квалификации, но это справедливо лишь с большими оговорками. Так, исследование “Авито. Работа”, в котором приняли участие десять тысяч россиян старше восемнадцати лет, из всех регионов России показало, что только каждый пятый житель Новосибирска (двадцать процентов от общего числа опрошенных) готов занять рабочее место, на которые обычно устраиваются трудовые мигранты. Еще 36% пойдут на это только в критической ситуации, а 25% респондентов отметили, что не собираются работать дворниками или строителями. Почти 55% респондентов в целом по России полагают, что приезжие не составляют им конкуренции на рынке труда, поскольку заняты в других сферах и только 27% опрошенных новосибирцев и 43% москвичей уверены в обратном⁶².

2. Мигранты вносят значительный вклад в рост преступности: либо сами совершают правонарушения, либо создают «опорные базы» для транспортировки оружия и наркотиков и для деятельности этнически родственными им криминальных «гастролеров».

⁶² URL: <https://rg.ru/2020/08/06/reg-sibfo/trudovaia-migraciia-mozhet-stat-nevostrebovanno-posle-pandemii.html>

Однако по подсчетам известного российского этнолога С. Абашина, общая доля преступлений иностранных граждан уже несколько лет остаётся практически неизменной, – около 3% от общего числа раскрытых преступлений и осуждённых. Это пропорционально в 2 раза меньше доли граждан из стран СНГ в общем населении России и 3 раза меньше доли во взрослом населении активного возраста. Конечно, если судить по приговорам, эта доля разная по разным видам преступлений. По числу изнасилований примерно та же, по числу террористических статей она несколько выше доли в населении, по убийствам, кражам и наркотическим статьям – она ниже⁶³.

3. Миграция дестабилизирует политическую ситуацию в стране, способствует росту терроризма: рост числа «чужаков» обостряет недовольство коренных жителей и провоцирует конфликты.

Однако, как пишет известный российский исследователь проблем терроризма С.Голунов: «Вопреки опасениям, периодически высказываемым ответственными за обеспечение безопасности официальными лицами, экспертами и публицистами, интенсификация многомиллионного миграционного потока из стран СНГ долгое время не находила выражения в резонансных терактах с участием их граждан. Ситуация стала меняться только в последние годы, когда произошло сразу несколько террористических атак подобного рода. В частности, совершенный в апреле 2017 г. теракт в метро в Санкт-Петербурге, был осуществлен силами международной группировки, в которой значительную роль сыграли радикализированные граждане Киргизии, Узбекистана и Таджикистана ... Вместе с тем, количество терактов в России с участием выходцев из стран СНГ пока невелико»⁶⁴. Гораздо большая террористическая угроза, по мнению экспертов, исходит от наших сограждан, вернувшихся с Ближнего Востока из рядов ИГИЛ. В частности, эксперты фиксируют обострение проблемы исламского терроризма в Татарстане, где к тому же терроризм «помолодел».⁶⁵ В результате известный эксперт Раис Сулейманов констатирует: «...исламский,

⁶³ URL: <http://liberal.ru/migration/ojidaet-li-rossiu-rost-migrantskoi-prestupnosti?fbclid=IwAR2E82ACy08aeCcHcr3ch2U5AUa8TfXWnO1nVVq8Gomnjw36zia8YxHyZdQ>

⁶⁴ Голунов С. Иммиграционный контроль в борьбе с исламистским терроризмом // Международные процессы. Т.17. № 2 (57). Апрель-июнь 2019. С.161.

⁶⁵ Так, ночью 30 октября 2020 г. в маленьком городке Кукмор на северо-

а точнее, исламистский терроризм, в Татарстане за 20 лет никуда не делся, более того, он передается «по наследству» ... Во-вторых, контроль за отбывшими наказание террористами в Татарстане и конкретно в Кукморском районе, если и ведется, то не на должном уровне»⁶⁶.

Видимо не случайно 4 ноября 2020 года президент России Владимир Путин встречался с представителями религиозных объединений страны и в своем выступлении особо подчеркнул: «Для нашей огромной, большой страны межнациональный и межрелигиозный мир — это основа основ, эта сфера нуждается в постоянном внимании всех органов власти, гражданского общества, средств массовой информации»⁶⁷.

Следует отметить, что, вопреки официальным планам привлечения и интеграции трудовых мигрантов в российское общество (так, в Стратегии государственной национальной политики до 2025 г. признано необходимым совершенствовать нормативно-правовую базу реализации государственной национальной политики, включая вопросы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, а также трудового законодательства в части регулирования применения иностранной рабочей силы, защиты прав иностранных работников, обязанностей и ответственности работодателей)⁶⁸, в России публичная политическая риторика и риторика СМИ, как правило, оценивает массовую миграцию отрицательно, а мигрантов — как «чужаков» и «гостей», от которых в идеале

западе Татарстана 16-летний Виталий Антипов с криками «Аллах акбар!» напал с ножом на сотрудника полиции, ранив его, после чего был застрелен другим стражем правопорядка. У подростка были в арсенале самодельные коктейли Молотова, которыми он успел воспользоваться, швырнув их на автостоянку ОМВД. Спустя несколько дней в столице Татарстана были задержаны пятеро исламистов из запрещенной в РФ террористической организации «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами». Они проводили вербовку среди местных жителей. Задержанные «осуществляли антиконституционную деятельность, основанную на доктрине создания, так называемого, всемирного халифата, разрушения институтов светского общества и направленную на свержение насильственным путем действующей власти». По местам жительства исламистов обнаружено и изъято значительное количество запрещенных в России пропагандистских материалов «Хизб ут-Тахрир аль-Ислами», средств связи, электронных носителей информации, использовавшихся ими в террористической деятельности.

⁶⁶ См.: <https://eadaily.com/ru/news/2020/10/31/rais-suleymanov-islamskiy-terrorizm-v-tatarstane-pomolodel-i-ozhestochilsya>

⁶⁷ См.: «БИЗНЕС Online»: <https://www.business-gazeta.ru/news/487058>

⁶⁸ Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». URL: <http://президент.рф/news/17165>

следовало бы избавиться. Постоянно артикулируется этнокультурная отличительность мигрантов, при этом такая артикуляция влечет за собой и соответствующую проблематизацию – изображение «чужих» как проблемы, при этом их этнические и культурные особенности воспринимается как причина проблем. Учитывая то обстоятельство, что в России доминирует этноцентристское видение общества – как суммы «этносов», это восприятие распространяется и на иммигрантов и тем самым мотивирует дискриминационный подход к осуществлению миграционной политики, а эта политика зачастую и описывается в этнокультурных терминах.

По наблюдениям экспертов Совета Европы, в миграционной и интеграционной политике, проводимой Россией, имеет место ряд проблем, негативно отражающихся на процессе интеграции мигрантов. Прежде всего, они указывают на слишком жесткий миграционный контроль, который не учитывает индивидуальные особенности каждого иммигранта и обстоятельства, влияющие на его жизнь. Эксперты считают, что в российской миграционной политике существует ряд дополнительных ограничений, частности, препятствующих воссоединению семей мигрантов, между тем, единство семьи, по их мнению, является одним из основополагающих принципов в осуществлении курса интеграции иностранных граждан и т. д.⁶⁹

В то же время, парадоксальным образом, важным стабилизирующим фактором в так называемых «межнациональных отношениях» в городах России оказывается, как раз низкий уровень интегрированности иммигрантов в российское общество, не отличающееся социальным благополучием и высоким уровнем жизни: в нашу страну мигранты едут не для получения социальных льгот и пособий, как в Европу, а заранее настраиваясь на временную тяжелую и не престижную работу. Так, по данным исследования под руководством В.И. Мукомеля, из числа мигрантов – бывших работников здравоохранения продолжают трудиться в этой сфере в России лишь 22%, из работников образования – 8,5%. Бывшие врачи, учителя, и специалисты других профессий становятся рабочими-строителями, нянями, сиделками, домработницами, подсобными работниками в торговле и т. д. Так, каждый третий мигрант с высшим образованием устраивается рабочим⁷⁰. Отчасти здесь

⁶⁹ Issue Paper. Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies 2019 // Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168093de2c> (дата обращения: 06.09.2020).

⁷⁰ См.: *Мукомель В.И.* Мигранты на российском рынке труда: занятость, мобильность, интенсивность и оплата труда // Statistics and Economics. Vol. 4. No. 6. 2017.

дело и в том, что мигранты вынуждены соглашаться на ту работу, которую способны найти, отчасти в том, что качество образования в государствах Центральной Азии вызывает сомнения у потенциальных работодателей. Однако отчасти это и институциональная проблема: для многих позиций в бюджетной сфере требуется не только профильное образование, но и российское гражданство.

При этом многие мигранты зачастую не задумываются о легализации своего статуса, считая ее лишней тратой времени и денег, воспринимая легализацию как ту проблему, решение которой не принесет им никаких дивидендов. Тем более что, как отмечалось, значительная часть мигрантов настроена циркулярную трудовую миграцию, то есть на временное пребывание в России. Следует также отметить, что требования к кандидату на получение патента и разрешения на работу весьма жесткие: это владение русским языком и знание основ права и истории России (что подтверждается сертификатом о сдаче экзамена), регистрация по месту пребывания (штамп – но большинство мигрантов имеют фиктивную регистрацию, встав на учет, они проживают в другом месте), подтверждение уплаты налога на доходы физических лиц (квитанция об оплате стоимости патента), отсутствие опасных для окружающих инфекционных заболеваний, ВИЧ и наркомании (медицинский осмотр), добровольное медицинское страхование (действующий в РФ полис ДМС на весь срок действия патента). Кроме того, мигрантов вносят в специальный реестр, фотографируют, снимают у них отпечатки пальцев и проверяют на судимость. Цена патента в Санкт-Петербурге – не менее 3 тыс. рублей в месяц, плюс – стоимость подготовки к экзамену и тестирования, плюс стоимость регистрации и т. д. Всего в процессе легализации мигрант должен заплатить более 17 тыс. рублей⁷¹. Однако даже если предположить, что мигрант намерен получить легальный статус, возникает вопрос: Успеет ли он за 30 дней с момента пересечения границы РФ подготовить все требуемые справки и сертификаты, пройти медосмотр, выучиться и успешно сдать экзамен по русскому языку, основам права и истории России? При этом

⁷¹ Так, одним из ярких примеров «трудностей», созданных в России для иммигрантов, по мнению экспертов Совета Европы, является сдача интеграционного теста. Эксперты назвали российские экзамены для мигрантов «недостижимыми», при том, что разные группы мигрантов имеют разные возможности и уровень подготовки. Более того, сам экзамен платный, что, по мнению европейских экспертов, также является нарушением прав мигрантов (См.: Issue Paper. Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies // Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168093de2c> (дата обращения: 06.09.2020).

бесплатные курсы русского языка, ранее открытые во всех районах Москвы и Санкт-Петербурга и других городов России, практически не были востребованы.

Кстати, этими обстоятельствами, в частности, в значительной степени объясняется то, что в российских городах нет пока иммигрантских гетто.

Комментируя такого рода данные, Президент Института национальной стратегии Михаил Ремизов утверждает: «Риски социальной нестабильности и политического насилия тем больше, чем более защищены базовые права приезжих. Почвы для политического насилия не возникает, пока люди заняты проблемой выживания и тяжелой работой. А как только они приобретают минимум гражданских прав, внутренне ощущение несправедливости в них возрастает и возникает конфликт между притязаниями приезжих и возможностями принимающей стороны».⁷² Вывод из этих рассуждений можно сделать видимо такой – не надо бороться с дискриминацией мигрантов и защищать их права. Правда, стоит заметить, что европейские эксперты выяснили, что интеграцию мигрантов действительно замедляет щедрое социальное обеспечение, искушая их к тому, чтобы оставаться в своем этнокультурном окружении и на нижних ступенях социальной лестницы.⁷³

Московские социальные психологи Н.Лебедева, Д.Зубова, использовавшие в качестве теоретической базы исследования отношения москвичей в мигрантам концепцию «интегральной воспринимаемой угрозы» У.Стефана и К.Стефана,⁷⁴ пришли к следующим выводам: «...на данный момент москвичи во многом обеспокоены сложившейся иммиграционной ситуацией, восприни-

⁷² Цит. по: Юшковская И. Едут братья по Союзу: «Лимита XXI века» имеет азиатские черты лица // Санкт-Петербургские ведомости. 2017. 2 октября. С. 4.

⁷³ См.: Koopmans R. Trade-offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective // Journal of Ethnic and Migration Studies. 2010. № 36 (1). P. 1–26.

⁷⁴ Американские социологи У.Стефан и К.Стефан, предложили теорию «интегральной воспринимаемой угрозы». Согласно этой теории, представители групп могут испытывать четыре типа угроз, которые могут играть важную роль в формировании негативных стереотипов и предрассудков по отношению к членам контактной группы (аутгруппы). В их число входят: реальная угроза, символическая угроза, межгрупповая тревожность и страх негативных стереотипов со стороны членов другой группы. Восприятие угроз может базироваться как на личном опыте взаимодействия с членами аутгруппы, так и на имеющихся предубеждениях относительно них. Актуализация переживания таких угроз связывается исследователями с восприятием людьми действий членов аутгрупп, их убеждений

мают мигрантов как несущих, прежде всего, физическую угрозу... В это понятие входят представления о преступности мигрантов, и восприятие мигрантов как переносчиков заболеваний... Беспокойство поддерживается также страхом возникновения анклавов и больших скоплений мигрантов в городах... Стереотипному негативному образу способствует то, что многие из них не вступают в контакт с мигрантами. Важным препятствием является отсутствие знаний и слабая информированность москвичей о культуре мигрантов (оценивая свои знания о мигрантах, москвичи разделились во мнениях на две категории: знаний нет («Ничего не знаю о них») и знаний недостаточно («Общие принципы я понимаю, углубляться в их культуру я не буду»),⁷⁵ хотя информированность о другой этнической группе рассматривается как один из ключевых факторов успешной адаптации, а недостаточность знаний способствует формированию негативных стереотипов и связана с националистическими установками... Образ мигранта в большинстве своем не является физически привлекательным, варьируется от негативного и стереотипизированного до нейтрального».⁷⁶

В свою очередь, согласно данным опроса респондентов-петербуржцев, которые имели опыт найма трудовых мигрантов для выполнения работ и вели с ними приватные разговоры: большинство из опрошенных достаточно высоко оценивают качество работ, выполненных мигрантами, и позитивно оценивают характер разговоров с ними. Причем имеет место ярко выраженная позитивная динамика этих показателей (см. таблицу).⁷⁷

и характеристик как вызывающих реальную или мнимую угрозу для достижения их целей и/или сохранения психологического комфорта и равновесия (См.: Stephan W.G., Stephan C.W. An integrated Threat Theory of Prejudice // Reducing prejudice and discrimination / Ed. by S. Oscanp: Lawrence Erlbaum associates, Mahwah, New Jersey, 2000. P. 23–44).

⁷⁵ Лебедева Н., Зубова Д. Психологическая адаптация москвичей к культурному многообразию: опыт качественного исследования // Межкультурные отношения на постсоветском пространстве / Под ред. Н.М.Лебедевой. М.: Менеджер, 2017. С. 150.

⁷⁶ Лебедева Н., Зубова Д. Психологическая адаптация москвичей к культурному многообразию: опыт качественного исследования // Межкультурные отношения на постсоветском пространстве... С. 150, 151, 152, 153.

⁷⁷ См.: Соколов Н.В. Работящие, но чужие: парадокс восприятия мигрантов массовым сознанием (по результатам исследований в Санкт-Петербурге) // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2017. № 1. С. 80–96.

	2010 г.	2016 г.
Оценка работы, выполненной мигрантами по частному найму (% респондентов, имеющих опыт частного найма мигрантов)		
сделали очень хорошо	19,6	25,1
сделали скорее хорошо	36,4	47,3
сделали скорее плохо	15,9	16,4
сделали очень плохо	17,5	6,2
затруднились ответить	10,5	5,1
Оценка характера частных разговоров с мигрантами (% респондентов, сообщивших о состоявшемся разговоре с мигрантом)		
Разговор был очень дружелюбный, мирный	46,7	60,4
Разговор был скорее мирный	34	32
Разговор был скорее конфликтный	8,2	3,9
Разговор был очень конфликтный, враждебный	3,7	0,7
затруднились ответить	7,4	3,0

Однако подавляющее большинство тех же респондентов воспринимают их как «гастарбайтеров» и отказывается относить их к числу «своих», имеющих те же права и возможности, что и «законные» члены городского сообщества.

В то время как эксперты говорят о сложившейся в России системе «мигрантозависимой экономики» (С. Рязанцев и др.), и о превращении нашей страны в «иммиграционное государство» (В.С. Малахов и др.), только 36% опрошенных (по данным «Левада-Центра») считают, что работа мигрантов полезна для страны, а 35% с этим не согласны. В результате, по мнению значительной части россиян, власти обязаны принимать прежде всего запретительные и репрессивные меры, препятствующие въезду новых мигрантов. Не случайно 52% респондентов «Левада-Центра» высказались за введение жесткого визового режима с постсоветскими странами Закавказья и Средней Азии⁷⁸.

Интервью с москвичами и краснодарцами, проведенные социологом Н.П. Космарской, ясно показывают, что в силу специфики ситуации крупного города (национальный состав мигрантов, особенности их занятости, «психологическое давление» большого города и др.) люди воспринимают доминирующих среди мигрантов выходцев из Центральной Азии как абстрактную массу, лишенную каких-либо персонализированных черт. Налицо два «параллель-

⁷⁸ URL: https://www.levada.ru/2019/09/18/monitoring-ksenofobskih-nastroenij-2/?fbclid=IwAR1d8ZbsFfOlNbJx2D1_zl0sgmb-dziH4kxEXim1OJFI-YS-t7b2aalx1nMQ

ных», слабо пересекающихся между собой мира, контакты между которыми мимолетны или вообще отсутствуют. В подобной ситуации, – отмечает социолог, – общественное мнение гораздо сильнее подвержено воздействию далеко не нейтральных стереотипов, продуцируемых СМИ. Это и отражают массовые опросы в Москве. Так, по данным РОМИРа, около 60% опрошенных москвичей считают, что там, где они живут, мигрантов свыше 40%. Эта фантастическая цифра как раз возникла из страхов, раздражения и усталости, рожденных, во-первых, трудностями адаптации к ломке привычной социокультурной среды; во-вторых, неосведомленностью о причинах концентрации мигрантов в том или ином месте и об их роли в развитии города; наконец, спецификой Москвы как огромного, перегруженного людьми мегаполиса⁷⁹.

В свою очередь, результаты исследования, осуществленного учеными Российского государственного педагогического университета, показали, что наиболее позитивно отношение членов принимающего общества по отношению к приезжающим в город представителям коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и к выходцам из стран Восточной Азии (Китай, Индия и т. д.), Именно эти группы мигрантов наиболее часто упоминались при ответе на вопрос «По Вашему мнению, какие группы мигрантов помогают обогатить культурное своеобразие облика Санкт-Петербурга?» (44,66% и 38,98% соответственно). Наиболее редко участники исследования упоминали выходцев из среднеазиатских стран (11,81%) и выходцев из северокавказских российских регионов (16,21%). Сходная картина была получена при выявлении воспринимаемой безопасности, проявляющейся в оценке конкуренции за рабочие места, бизнес, культуру, религию и получение социальных благ. Воспринимаемая конкуренция наиболее сильно выражена в борьбе за рабочие места, в то время как конкуренция мигрантов в культурной и религиозной жизни города практически не рассматривается как угроза. При этом каждая этническая группа мигрантов воспринимается как конкурирующая за определенный ресурс. Так, выходцы из среднеазиатских стран воспринимаются скорее, как конкурирующие за рабочие места (72,09%), выходцы из стран Закавказья – бизнес, торговля (50,2%), выходцы из стран Восточной Азии – культурная жизнь (37,3%), группы мигрантов из стран

⁷⁹ Космарская Н.П. «Коррупция», «толпы» и «лезгинка»: региональная специфика отношения россиян к мигрантам (на примере Москвы и Краснодара) // Журнал социологии и социальной антропологии. 2018. Т. 21. №2 с. 207.

с доминированием населения, исповедующего ислам – религиозная жизнь (36,48%), выходцы из стран Восточной Европы и представители коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока – получение социальных льгот и благ (41,43% и 41,63% соответственно).⁸⁰ Можно говорить о том, что постепенно складываются определенные стереотипы в отношении поведения различных групп мигрантов, связанного с их включением в городскую жизнь. Стоит отметить, что полученные результаты свидетельствуют о том, что для городского сообщества оказались наиболее интересными культуры наиболее близкие и знакомые, а также наиболее незнакомые и специфичные. К примеру, этническая субкультура народов русского Севера не воспринимается как культура «Другого» большинством населения России. Интерес к мигрантам из стран Восточной Азии предположительно может быть связан и с успехом быстро растущих азиатских экономик, а также проявляться в растущем интересе и повороте России к этим экономикам. Как следствие, интенсификации культурных контактов, экспансия некоторых элементов восточно-азиатской культуры в жизненное пространство российского мегаполиса.

Исследование позволило выделить трехфакторную структуру отношения петербуржцев к мигрантам. Первый фактор составили утверждения, характеризующие позитивное отношение и интерес к мигрантам, общую установку на принятие многоконфессиональности и полиэтничности города. Это позволило определить название этого фактора как «Принятие многонациональности и мультиконфессиональности города». Второй фактор отразил противоположную тенденцию, проявляющуюся в резко отрицательном отношении к мигрантам, низком уровне воспринимаемой безопасности, отказе от контактов с мигрантами. Данный фактор был назван «Напряжение в связи с полиэтничностью города». Последний фактор характеризует установку горожан на ассимиляцию мигрантов, необходимость для них подчиниться доминирующей городской культуре. Исследователи назвали данный фактор «Этнокультурное доминирование».

Выяснилось также, что для людей старшего возраста является значимой стратегия ассимиляции мигрантов, они больше склонны считать, что мигранты должны приспосабливаться к новой для них культуре и менять свое поведение в соответствии с ней. Горожан юношеского возраста характеризует наиболее противो-

⁸⁰ Проект Ю.Л., Чукуров А.Ю. Отношение к инокультурным мигрантам жителей современного российского мегаполиса (на примере Санкт-Петербурга). URL:<http://emissia.org/offline/2017/2555.htm>

речивое отношение к мигрантам, с одной стороны они испытывают большее напряжение и видят больше угроз в связи с увеличением численности мигрантов, но в то же чаще принимают полиэтническую и поликонфессиональную среду современного мегаполиса. Следует отметить, что наиболее выраженным типом отношения к мигрантам в исследуемых выборках, вне зависимости от социально-демографических характеристик респондентов становится отношение присвоения, что свидетельствует о доминирующих аккультурационных ожиданиях, направленных на ассимиляцию мигрантов⁸¹.

Парадоксально также то, что в Санкт-Петербурге, где число родившихся в городе постоянных жителей составляет менее 2/3 (63,4%), при приехавших из другого региона России — 30,8% и из другого государства — 5,8%, страхи, связанные с негативными стереотипами в отношении трудовых мигрантов, достаточно серьезно укоренены в массовом сознании. Так, 33,8% полагают, что в случае их увольнения рабочее место может быть занято этой категорией приезжих, 29,7% полагают, что мигранты совершают преступления чаще, чем местные жители. 9,9% респондентов заявили, что готовы присоединиться к акциям протеста против трудовых мигрантов.⁸² Петербургский социолог О. Карпенко вычленяет и своеобразные технологии формирования так называемой «охранительной» модели взаимоотношений между «хозяевами» и «гостями». Естественно, что «хозяевами» признаются в первую очередь представители этнического большинства, а в качестве «гостей» — либо члены конкретных этнических групп (чеченцы, таджики), либо некие обобщенные квазиэтнические категории («южан», «кавказцев» или «горцев», к которым относят всех людей «неславянской наружности»). При этом «хозяева» обладают правом порицать и наказывать «гостей» за уклонение от соблюдения обычаев, установленных «нами» в «нашем доме», на «своей» территории. Привилегированное право на наказание признается за силовыми структурами, и сила признается самым действенным методом воздействия на «гостей».⁸³ Как уже отмечалось, свою весомую

⁸¹ Там же. URL:<http://emissia.org/offline/2017/2555.htm>

⁸² Попова О.В. Факторы политической стабильности в российском мегаполисе (на примере Санкт-Петербурга) // Проблема устойчивости политических систем современного мира: Материалы Международной научной конференции / Под ред. С.Г.Еремеева, И.И.Кузнецова. М.: Изд. Московского университета, 2018., С. 262.

⁸³ Карпенко О. Языковые игры с «гостями с юга»: кавказцы в российской

роль в формировании такого рода модели взаимоотношений сыграли российские СМИ.

Действительно, значительная часть россиян не хочет признавать, что с помощью рабочей силы из-за пределов России в определенной степени восполняется нехватка трудовых ресурсов, заполняются не престижные для коренного населения, но общественно необходимые трудовые вакансии и смягчается демографическая проблема. Наоборот, растут опасения, что массовый приток иммигрантов будет способствовать снижению общего уровня заработной платы, создаст напряжение на рынке труда и жилья (даже по официальным данным, в России сегодня достаточно высок уровень безработицы, ну а «жилищная проблема» в нашей стране относится к разряду «вечных» и «испортила» не только москвичей. Все эти негативные изменения в повседневной жизни, как считают многие горожане, создают угрозу потери работы, могут привести к необходимости смены места проживания, поскольку в худшую сторону начнут меняться условия и качество жизни, социальное окружение, что, наконец, под вопрос будет поставлена «самобытность русской культуры». Поэтому с оптимизмом смотрят в будущее только 22,5% опрошенных петербуржцев, с пессимизмом – 21,4%, еще 36,2% считают, что для них в ближайшем будущем ничего не изменится.⁸⁴

Рассматривая баланс этнических установок россиян в целом, социологи ФНИСЦ РАН выделили три типологические группы:

Группа с позитивным балансом (для нее характерно превышение позитивного отношения к собственной этнической группе над негативным отношением к представителям других этнических общностей – в 2015 в эту группу входило 42% опрошенных);

Группа неустойчивого равновесия (характерна неустойчивая позиция – в эту группу входило 47% опрошенных);

Группа с негативным балансом (респонденты с превышением негативного отношения к иноэтничным группам над позитивным отношением к собственной этнической группе – в эту группу входило 11 % опрошенных). В результате социологи пришли к выводу о том, что потенциально наибольшую угрозу стабильности межэтнических отношений в России создает не группа с не-

демократической прессе 1997–1999 гг. // Мультикультурализм и трансформация постсоветских обществ / Под ред. В. Малахова, В. Тишкова. М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, Ин-т философии РАН, 2002. С.190.

⁸⁴ Попова О.В. Факторы политической стабильности в российском мегаполисе (на примере Санкт-Петербурга). С.261–262.

готивным балансом, а относительно преобладающая группа «неопределившихся». При этом выяснилось, что межэтническая конфликтность преобладает в оценках не самых бедных, борющихся за выживание россиян, а в оценках беднеющего городского «среднего класса».⁸⁵

При этом характерно, что обеспокоенные «коренные» россияне по-прежнему все свои надежды на восстановление субъективно понимаемой справедливости связывают с властью – именно она должна решать все вопросы, в том числе, именно она обязана изгнать мигрантов (см. таблицу).

Как вы думаете, какой политики
должно придерживаться правительство россии
относительно трудовых мигрантов: ограничивать
приток граждан из других государств,
приезжающих в Россию на заработки – или, напротив,
способствовать их притоку в Россию?
(один ответ)⁸⁶

	июл. 17	июл. 18	июл. 19
ограничить приток трудовых мигрантов	58	67	72
способствовать притоку трудовых мигрантов	6	14	9
мне все равно	30	17	15
затруднились ответить	6	2	4

В 2015–2017 гг. отношение к трудовым иммигрантам несколько улучшилось, однако связано это не с действиями властей по их успешной интеграции или изменениями психологических установок россиян в отношении иммигрантов, просто под влиянием экономического кризиса и падения курса рубля по отношению доллару и евро заметно снизился приток трудовых мигрантов, а затем внимание массовой аудитории было переключено на события, следовавшие за «Евромайdanом» в соседней Украине⁸⁷. По данным

⁸⁵ Социальные факторы межэтнической напряженности в России: монография / Отв. ред. Ю.Б. Епихина, М.Ф. Черныш. М.: ФНИСЦ РАН, 2017. С. 85, 257.

⁸⁶ URL: https://www.levada.ru/2019/09/18/monitoring-ksenofobskih-nastroenij-2/?fbclid=IwAR1d8ZbsFfOlNbJx2D1_zl0sgmb-dziH4kxEXim1OJ-FIYS-t7b2aalx1nMQ

⁸⁷ Одновременно наблюдался взлет негативного отношения к украинцам. Об этом можно судить по изменению доли респондентов положительно

аналитиков Центра стратегических разработок (ЦСР), с 2015 года временная миграция в Россию, в том числе и трудовая, заметно уменьшилась. Сокращение затронуло контингент не только из дальнего зарубежья, но и из Средней Азии: Узбекистана и Таджикистана — на 15 процентов по сравнению с показателями 2014 г. Авторы доклада объясняют, что численность мигрантов снизилась на фоне девальвации рубля и сжатия российского рынка труда.

Как результат, данные опросов Левада-Центра показывают, что в 2015 году намечилось некоторое снижение числа сторонников ограничения миграционного притока в страну (68%) и увеличилась доля тех, кто считает, что следует не “ставить административные барьеры для мигрантов”, а пытаться “использовать их потенциал на благо страны”.

Авторы доклада также отмечают, что сама проблема миграции стала значительно меньше волновать население: “...если в 2013 г. эта проблема тревожила практически треть опрошенных, то в феврале 2015 г. об этом заявляли только 8% опрошенных”⁸⁸.

Снижение ксенофобии в 2015–2017 гг. в отношении мигрантов, как представляется, было обусловлено рядом объективных причин. К ним можно отнести следующие:

1) Миграция стала рассматриваться как “меньше зло” по сравнению с “большим злом” – угрозой России извне, со стороны США и его европейских союзников. То есть, произошло частичное замещение привычного объекта ксенофобских установок новыми внешними объектами.

2) Произошла «публичная депроблематизация миграционной повестки» (отсутствие громких конфликтов на «национальной почве», снижение числа телепередач и газетных публикаций, разоблачающих мигрантов, в целом снижение внимания СМИ к этой тематике).

Однако согласно материалам ежегодного опроса, проводимого тем же “Левада-центром”, в 2018 г. в России резко, по сравнению с предшествующим годом, повысился уровень этнофобии, что выразилось в увеличении доли россиян, выступающих за ограниче-

ответивших на вопрос «Следует ли ограничить проживание в России людям следующих национальностей?» Применительно к украинцам доля положительных ответов на этот вопрос росла: с 1% в начале 2014 г. до 8% в конце того же года до 14% - в 2015 году и до 18% в 2019 году (См.: https://www.levada.ru/2019/09/18/monitoring-ksenofobskih-nastroenij-2/?fbclid=IwAR1d8ZbsFfOlNbJx2D1_zl0sgmb-dziH4kxEXim1OJFIYS-t7b2aalx1nMQJ).

⁸⁸ Левада-Центр. URL: <http://www.levada.ru/print/25-08-2015/ksenofobiya-i-natsionalizm>

ние проживания в стране отдельных национальностей. При этом значительно расширился и спектр объектов неприязненного отношения (т. е. частота выбора тех или иных “нерусских позиций” из списка): здесь и выходцы с Кавказа, и представители среднеазиатских республик, украинцы, евреи и многие другие; возглавили же “антирейтинг” цыгане⁸⁹. Такого рода изменение настроений можно объяснить перенаправлением раздражения россиян на “других” на фоне недовольства пенсионной реформой и ухудшения экономической ситуации в стране. По мнению директора центра “Сова” Александра Верховского, определенное влияние оказывает также то, что “канализация негативных настроений” на Запад исчерпала себя.

В следующем 2019 году с одной стороны, сократились вдвое зафиксированные случаи нападений радикалов на представителей иных национальностей или религий, меньше стало и случаев вандализма, вызванных теми же причинами. Однако, с другой стороны, во второй половине года социологи стали фиксировать рост негативных ответов об отношении к мигрантам. Социологи также обратили внимание на «значительное омоложение участников инцидентов на ксенофобской почве». Среди их участников есть подростки 14–15 лет – и они вовсе не из маргинальных слоев населения. Поэтому можно было предположить, что индифферентное отношение к иммигрантам большей части населения является временным. Этнические фобии обладают высокой инерционной устойчивостью и могут долго удерживаться в массовом сознании и потому очень вероятно было предположить, что в обозримой перспективе произойдет усиление мигрантофобии, как только конфликт на востоке Украины разрешится или потеряет актуальность “внешняя угроза” России со стороны «Запада» или ухудшится социально-экономическая ситуация в стране.

В 2020 году ситуация достаточно резко изменилась в связи с неожиданным для всех: и экспертов, и политиков фактором – началом пандемии коронавируса (COVID-19). Так, по оценкам аналитиков Внешэкономбанка России, реальные доходы россиян уже в первом полугодии 2020 г. упадут на 17,5%. При этом уровень национальной экономики за данный период упадет на 18%.⁹⁰ В целом пандемия COVID-19, которая привела к временному закрытию многих предприятий и падению объемов производства, стала

⁸⁹ См.: Данилко Е.С. Конфликты, связанные с мигрантами, на Youtube.com // Этнографическое обозрение 2020. №3 С. 10–23 [Электронный ресурс]. URL: <http://ras.jes.su/ethnorev/s086954150010045-9-1>

⁹⁰ URL: <https://www.rbc.ru/economics/12/04/2020/5e919e0a9a7947391241d05b>.

сильным потрясением для российского рынка труда. По оценке специалистов Института социального анализа и прогнозирования РАНХиГС, половина трудящихся в России (49,7%) подвержены рискам увольнения, сокращения или задержки зарплаты, а также вынужденного отпуска. Если исходить из общего количества занятых в России (75 млн человек, по данным Росстата), в группе риска окажутся почти 35 млн работников.

Экономисты Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования считают, что уровень безработицы в России может вырасти до 8–8,3% в 2021 году и 7–7,3% в 2022–2023 годах. Реальные зарплаты при этом сократятся на 4,5–4,8% в 2020 году и выйдут на темпы роста в 2,2–2,5% только в 2023 году.

В свою очередь, Минэкономразвития ожидает, что среднегодовой уровень безработицы в 2020 году составит 5,7% экономически активного населения после 4,6% в 2019 году. В 2021 году ведомство прогнозирует снижение уровня безработицы до 5,4%, в 2022 году — до 4,9%, в 2023 году — до 4,7%.⁹¹ Серьезный урон из-за пандемии понес российский средний и малый бизнес.

Однако согласно данным ряда социологических исследований, пандемия коронавируса и связанный с ней карантин, сильнее всего ударили по положению, прежде всего, наемных работников — как мигрантов, так и местных. Но мигранты оказались в гораздо худшем положении. Если взять данные по России, в целом, мигранты значительно чаще теряли работу (40% потерявших работу среди мигрантов против 23% среди местных), а также уходили в неоплачиваемый отпуск (35% против 25%). Суммарно, таким образом, среди мигрантов тех, кто по факту не работал и не получал зарплату в ходе карантина — 75%. Среди местных — больше тех, кто ушел в отпуск с сохранением заработной платы или перешел на удаленную работу (23% против 12%), а также тех, с кем ничего из перечисленного в вопросе не произошло (31% против 23%). Важно отметить, что доля тех, кто нашел новую работу в этот же период совсем не велика — 2% и для мигрантов и для местных, как в России в целом, так и в Москве.⁹² Таким образом, сегодня многие мигранты поставлены в тяжёлое положение ожидания окончания ограничи-

⁹¹ URL: <https://www.rbc.ru/economics/19/06/2020/5eecd9db9a7947e77b3bc058>

⁹² См.: *Сыздыкова Ж.С.* Трудовые мигранты из Центральной Азии в РФ в условиях пандемии SARS-CoV-2 // «Вопросы национальных и федеративных отношений». 2020. Том 10. № 4 (61); «Положение мигрантов в России во время пандемии коронавируса (COVID-19)» URL: https://www.ranepa.ru/documents/06-07-2020-varshaver_.pdf?fbclid=IwAR2ceKFq0a9jzO4Cdevr0n2azU8SZu0oWIndQZPTFXehuBbD6fDuoD1tKeY и др.

тельных мер с достаточно туманными перспективами возвращения на родину (из-за закрытых границ, с одной стороны, и безработицы и низкого уровня жизни на их родине, с другой стороны). Кроме того, для мигрантов стремительно сокращается возможность доступа на российский рынок труда. В условиях пандемии мигрантам крайне сложно получить медицинские услуги даже в самой экстремальной ситуации. К тому же обострилась проблема разделенных семей, когда вывозными рейсами Россию в приоритетном порядке покинули женщины с детьми, а мужчины остались, и воссоединение семей в ближайшее время не прогнозируется. Все эти негативные изменения в положении трудовых мигрантов, создают значительный протестный потенциал. Не случайно об угрозе массовых выступлений мигрантов еще в апреле предупреждал президент Федерации мигрантов Вадим Коженев, считавший вероятность такого варианта развития событий в ближайшее время весьма высокой.⁹³ Однако пока этот прогноз не нашел реального подтверждения.

Ожидаемо пандемия коронавируса и резкое ухудшение экономической ситуации обострили проблему межэтнических отношений в стране. Прежде всего, на фоне пандемии коронавируса в России отмечается рост неприязни по отношению к мигрантам. И это несмотря на то, что в первом полугодии 2020 г. по данным МВД РФ количество фактов постановки на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства снизилось до 5 328 887 человек (в 2019 г. этот показатель был равен 8 704 649), поскольку значительная часть мигрантов (более 3 млн.), как можно предположить, покинула пределы нашей родины. Как резонно отмечают авторы Доклада Московского бюро по правам человека: «Стоит иметь в виду, что пандемия COVID-19 не создавала с нуля многих проблем в межэтнических отношениях, равно как и мигрантофобии. Но в то же время она способна актуализировать острые проблемы, ранее находившиеся в «замороженном состоянии»⁹⁴.

Действительно социологи фиксируют определенный рост ксенофобских настроений россиян в условиях роста прямых экономических, политических и социальных рисков, связанных с пандемией коронавируса. Так, по данным федерального соци-

⁹³ *Стешин Д.* Президент Федерации мигрантов Вадим Коженев: Если безработные мигранты не уедут, рост криминала будет взрывной! // Комсомольская правда. 14.04.2020. URL: <https://www.yar.kp.ru/daily/27117/4197954/>

⁹⁴ Проявления расизма, ксенофобии и миграционные процессы в условиях пандемии и коронавируса. (Доклад Московского бюро по правам человека). М., 2020. URL: file:///D:/!!!!!!21Report_2020-05-12_14h30m.pdf.

ологического опроса проведенного в августе 2020 года независимым исследовательским агентством Zoom Market (опрос проводился в 20 городах России по методу личных и телефонных интервью. В общей сложности было опрошено 2400 респондентов), практически во всех крупных городах России ухудшилось отношение к иммигрантам. В среднем по городам России 37% опрошенных отрицательно относятся к мигрантам, 22% жителей России относятся к мигрантам положительно, а 41% не имеет четкой позиции (нейтрально). На вопрос о том, как жители оценивают количество мигрантов в городах России, 51% респондентов попавших в выборку считают, что в их городах слишком много мигрантов, 42% россиян принявших участие в опросе указали, что не обращают на них внимания, и только 7% считают, что мигрантов в их городах не много.

На основании ответов на два вопроса: «Скажите, как вы относитесь к мигрантам?» и «Какую политику в отношении мигрантов вы бы поддержали?» социологи сформировали «Рейтинг российских городов, в которых негативно относятся к мигрантам» (см. таблицу).

Рейтинг российских городов,
в которых негативно относятся к мигрантам:

Город	Место в рейтинге городов:
Новосибирск	1-е место
Пермь	2-е место
Челябинск	3-е место
Нижний Новгород	4-е место
Екатеринбург	5-е место
Москва	6-е место
Самара	7-е место
Омск	8-е место
Саратов	9-е место
Санкт-Петербург	10-е место
Красноярск	11-е место
Воронеж	12-е место
Ростов-на-Дону	13-е место
Волгоград	14-е место
Уфа	15-е место
Симферополь	16-е место

Казань	17-е место
Иваново	18-е место
Астрахань	19-е место
Краснодар	20-е место

Совершенно неожиданно первые позиции в этом «рейтинге мигрантофобии» заняли не Москва и Санкт-Петербург, а Новосибирск, Пермь и Челябинск, хотя регионы, центрами которых являются эти города, занимают далеко не первые места по числу принимаемых трудовых мигрантов. Так, по данным Главного управления по вопросам миграции МВД России: Новосибирск и область приняли в 2019 году 81 тыс. трудовых мигрантов (8 место в стране); Екатеринбург и область – 127 тыс. (4 место); Самара и область – 82 тыс. (7 место); Красноярск и край – 87 тыс. (6 место); Краснодар и край – 107 тыс. (5 место). Основными регионами концентрации трудовых мигрантов по-прежнему, остаются Москва – 1879 тыс. (1 место) и Санкт-Петербург с Ленинградской областью – 1032 тыс. (2 место). Третье место занимает Московская область – 494 тыс.⁹⁵ Все остальные города из этого «рейтинга мигрантофобии» даже не входят в первую десятку регионов по числу принимаемых трудовых мигрантов.

Эксперты также особо отметили, что по данным проведенного исследования 56% респондентов поддерживают политику умеренного контроля над мигрантами, 23% опрошенных поддерживают политику улучшения социальных условий мигрантов и их легализацию, однако 13% поддерживают политику ужесточения контроля над мигрантами, а 8% поддерживают жесткую репрессивную политику.

Следует также подчеркнуть, что те, кто отрицательно относятся к мигрантам, в защиту своей позиции приводят традиционные стереотипные аргументы: радикальное отличие культуры мигрантов и их нежелание приспосабливаться к российской культуре – 67% опрошенных, причем инокультурность мигрантов определяется исключительно их конфессиональной принадлежностью; мигранты работают там, где должно работать местное население 19% респондентов и миграция ведет к росту преступности 14%.⁹⁶

Однако релевантность данного рейтинга «мигрантофобии» вызывает определенные сомнения. Во-первых недостаточно про-

⁹⁵ Данные Главного управления по вопросам миграции МВД России. URL: <https://мвд.пф/Deijatelnost/statistics/migracionnaya/2/>

⁹⁶ URL: <https://t.me/mazmru>

зрачна методика его составления; во-вторых, полученные результаты серьезно противоречат данным других социологических центров, согласно которым первые позиции по неприятию мигрантов традиционно занимают Москва и Санкт-Петербург (см.таблицу).

Поддержка мнения о «чрезмерности» мигрантов
в разрезе типов населенных пунктов, август 2019 г.⁹⁷

	Москва	Более 500 тыс.	От 100 до 500 тыс.	Города до 100 тыс.	Село
Определенно да	70	37	23	25	36
Скорее да	21	32	36	27	25
Скорее нет	8	21	29	33	24
Определенно нет	2	5	4	10	10
Затрудняюсь ответить	<1	5	8	6	7

Но если даже вышеприведенные данные о распределении ксенофобии в отношении мигрантов по городам России достоверны, то, тем не менее, и в Москве и в Санкт-Петербурге проблемы наплыва иммигрантов тоже крайне актуальны для горожан. Так, по данным опроса, проведенного «Левада-Центр» 20–29 апреля 2019 г. по репрезентативной выборке населения Москвы, среди проблем, беспокоящих жителей города более всего, присутствие мигрантов и гастарбайтеров находится на втором месте (15%).⁹⁸ Следует подчеркнуть, что данные были получены путем ответов на открытый вопрос, при котором заранее сформированные варианты не предлагались. При этом по результатам опроса, проведенного «Левада-Центр» месяцем ранее (15–20 февраля 2019 г.) в 50 субъектах Российской Федерации, среди самых острых общественных проблем респонденты поместили мигрантов лишь на 13-ю позицию, из предложенных 24-х проблем, вызывающих беспокойство.⁹⁹

⁹⁷ Левада-Центр. <https://www.levada.ru/2019/09/18/monitoring-ksenofobskih-nastroenij-2/>

⁹⁸ Левада-Центр. <https://www.levada.ru/2019/05/30/moskvichi-o-problemah-goroda/>

⁹⁹ Левада-Центр. <https://www.levada.ru/2019/02/27/samy-e-ostrye-problemy-3/>

Кроме того, по оценке граждан России – жителей различных регионов (опрос также проводился в 50 субъектах Федерации), перспектива возможных массовых столкновений на национальной почве снизилась по сравнению с 2014 г. *вдвое*,¹⁰⁰ что свидетельствует об уменьшении остроты межэтнических противоречий в российском обществе в целом. Имеет тенденцию к снижению и доля респондентов, отмечающих чрезмерное количество мигрантов в местах своего *проживания* – с 69 до 63%. Однако, данные полученные в Москве, в значительной степени отличаются от результатов опросов в менее крупных городах и селах: уровень поддержки крайнего мнения «определенно да» в Москве в 2 раза выше, чем по стране в целом (как показывает таблица). С одной стороны, это может служить подтверждением факта наличия значительного большего числа мигрантов в Москве, чем в других российских населенных пунктах, даже с учетом городов, где численность населения превышает 500 тысяч человек, с другой, что уровень мигрантофобии и ксенофобии москвичей также заметно выше, чем в стране в целом.

В том же августе 2020 г. Сервис по поиску высокооплачиваемой работы SuperJob провел социологический опрос, в ходе которого выяснялось, как россияне относятся к инициативе Дмитрия Медведева об усложнении процедуры выдачи рабочих виз мигрантам. В опросе приняли участие 1600 экономически активных граждан из всех федеральных округов страны (338 населенных пунктов).

В результате, 59% россиян поддержали предложение об усложнении процедуры выдачи рабочих виз мигрантам. 15% негативно отнеслись к подобной инициативе. Каждый четвертый затруднился с оценкой предложения Д. Медведева (26%).

Вопрос: «Дмитрий Медведев предложил усложнить процедуру выдачи рабочих виз мигрантам. Поддерживаете ли вы данную инициативу?». Распределение ответов в %:

		м	ж	до 24	25–34	35–44	45 +	до 30
Да	59	65	53	42	57	64	68	50
Нет	15	14	17	20	18	12	13	17
Затрудняюсь ответить	26	21	30	38	25	24	19	33

¹⁰⁰ Левада-Центр. <https://www.levada.ru/2018/12/24/ozhidaniya-ot-2019-goda/>

		м	ж	30–50	50–80	80 +
Да	59	65	53	61	64	Вариант ответа
Нет	15	14	17	13	14	13
Затрудняюсь ответить	26	21	30	26	22	20

Причем, как видно из таблицы, мужчины чаще женщин выражали одобрение предложению экс-премьера об ужесточении правил выдачи рабочих виз мигрантам: 65% против 53%. С увеличением возраста респондентов также росло число тех, кто поддерживает данную инициативу: 42% среди молодежи до 24 лет и 68% среди россиян старше 45 лет. Уровень поддержки увеличивался и с ростом дохода опрошенных: 50% среди россиян с доходом менее 30 тыс. руб. в месяц и 67% среди респондентов с доходом более 80 тыс. руб.¹⁰¹ Эти данные еще раз подтверждают, что конфликтность преобладает в оценках не самых бедных, борющихся за выживание россиян, а в оценках беднеющего городского «среднего класса».

По мнению большинства экспертов, в ближайшее время рост мигрантофобии и ксенофобии вряд ли приведет к значительным конфликтам на межнациональной почве, но безусловным итогом будет рост популярности среди части россиян политический партий и движений, использующих антимигрантскую риторику¹⁰².

Однако следует отметить, что если «коренное» население городов России не признает иммигрантов в качестве даже потенциальных членов своего сообщества, то и иммигранты могут отказываться в признании «коренному» населению. Так, эксперты отмечают, что среди мигрантов из постсоветской Центральной Азии идет рост исламистских настроений и сплочение их на этой основе. В частности это происходит под влиянием тяжелых условий труда и его низкой оплаты, из-за преследований со стороны коррумпированных представителей правоохранительных органов, давления массовых ксенофобских настроений и т. д.

¹⁰¹ URL: <https://www.superjob.ru/research/articles/112421/boleev-poloviny-rossiyan-vystupayut-za-uzhestochenie-pravil-vydachi-rabochih-viz-migrantom/>

¹⁰² См.: Полетаев Д. Миграционные последствия «идеального шторма»: каким будет влияние пандемии коронавируса на проблемы миграции? URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/migrationnye-posledstviya-idealnogo-shtorma-kakim-budet-vliyaniye-pandemii-koronavirusa-na-problemy-i-dp>.

Как отмечает руководитель фонда «Миграция XXI век», экс-замдиректора Федеральной миграционной службы РФ, а ныне руководитель фонда «Миграция XXI век» Вячеслав Поставнин: «Эти люди постоянно находятся в стрессовой ситуации, испытывают унижения. Вот самое страшное — унижения, причем длительное время, они уже к этому даже привыкли. Но сейчас обида накладывается на безысходность. Не надо забывать, что в отличие от российских граждан, у которых есть только власть, *сообщество мигрантов действительно достаточно самоорганизовалось*. У них есть определенная иерархия по горизонтали и по вертикали, есть разграничение по территориям и сферам деятельности. В их среде также есть и всякие религиозные деятели, которые достаточно большое влияние имеют. И определенные, кстати говоря, финансовые средства у их неформальных руководителей также имеются. Они могут приплачивать определенным лицам для принятия нужных им решений»¹⁰³.

Как результат, возникшие механизмы зависимости и контроля в сообществах этнических мигрантов на фоне существующих жестких внешних ограничений создают своеобразную спираль формирования этноклассов или замкнутых на себя этнических сетей, закрытых для «чужих». И поскольку пандемия продолжается, а одной из наиболее уязвимых групп населения России, являются трудовые мигранты, постольку можно ожидать дальнейшего отчуждения их от представителей принимающего общества и потенциального роста межэтнической конфликтности в российских городах.

Какие еще негативные следствия может иметь сохранение ситуации пандемии коронавируса:

- Поскольку, как правило, трудовые мигранты не имеют сколько-нибудь значительных финансовых накоплений, позволяющих пережить кризисный период, они вынуждены искать любую работу. Как следствие уже отмечается резкий рост теневой занятости мигрантов при демпинге зарплат.
- Имеются свидетельства того, что в среде трудовых мигрантов, оставшихся в условиях коронавируса без работы, активизируются вербовщики террористических организаций.
- Не менее серьезным следствием пандемии является опасность криминализации иммигрантских сообществ в ситуации отсутствия работы и накопленных денежных средств.

¹⁰³ См.: URL: <https://www.pravda.ru/society/1495360-migrants/>

Так, по данным МВД РФ, с января по март 2020 года количество преступлений в России со стороны мигрантов из СНГ составило 8,5 тысяч (рост на 3,1% по сравнению с тем же периодом прошлого года)¹⁰⁴.

Выводы и рекомендации

Таким образом, в условиях затяжного кризиса, вызванного пандемией, и вероятного обострения борьбы за рабочие места проблема трудовой иммиграции способна стать одной из точек общественно-политической напряженности.

Несомненно, крайне своевременным стал Указ № 274 «О временных мерах по урегулированию правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации в связи с угрозой дальнейшего распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-19)», подписанный Президентом РФ Владимиром Путиным 18 апреля 2020 года. Он позволяет решить некоторые проблем мигрантов, связанные с ограничениями, возникшими из-за эпидемии коронавируса. В частности, иностранным гражданам не нужно будет продлевать регистрацию, на работу можно устраиваться без разрешительных документов, а разрешение на временное проживание, вид на жительство и другие статусы в России аннулироваться не будут¹⁰⁵.

Однако, по мнению экспертов, необходимо предпринять и некоторые другие меры:

В силу того, что иммигрантский рынок труда в России, носит разбалансированный характер — поскольку в некоторых сферах безработица среди мигрантов высока, а в других наоборот наблюдается недостаток работников (сельское хозяйство летом и особенно осенью и весной, строительство), постольку некоторые эксперты предлагают отменить привязку патента для работы к региону и профессии. В ситуации разбалансированности рынка труда важно, чтобы переезд работников в другие регионы и переход из одной сферы в другую сферу трудовой занятости осуществлялся быстро без дополнительных расходов со стороны мигрантов. Отмена привязки патента к региону и профессии будет, по мнению экспертов, этому способствовать.

¹⁰⁴ URL: <https://www.mk.ru/social/2020/04/30/pravozashhitniki-napugali-do-vspyshki-nasiliya-ot-migrantov-ostayutsya-schitannye-dni.html>.

¹⁰⁵ См.: URL: <https://migranturus.com/za-patent-mozhno-ne-platit-registraciju-ne-prodlevat-rabotat-bez-trudovyh-dokumentov-putin-podpisal-ukaz-dlja-migrantov-na-period-ogranichenij-iz-za-koronavirusa/>

Многие эксперты уже достаточно давно предлагают отказаться от системы квот для иностранных рабочих по причине ее неэффективности. Во-первых, квотирование 10% рынка труда мало что дает с точки зрения защиты прав местных работников. Во-вторых, сами значения квот, хотя и опираются на некие методики оценки, не соответствуют реальным потребностям локальных рынков труда. В-третьих, несовершенная система квотирования порождает торговлю квотами на рынке. В-четвертых, система квотирования дополнительно усложняет жизнь бизнесу и предпринимателям, которые действительно нуждаются в высококвалифицированных иностранных работниках (например, в науке, образовании, IT-сфере).¹⁰⁶ Можно также вспомнить, что утвержденная квота на привлечение иностранной рабочей силы в Россию никогда не выполнялась полностью.

Для облегчения условий труда и жизни трудовых мигрантов в ситуации острого кризиса, многие эксперты предлагают снизить ставку НДФЛ для иностранных работников с 30 до 13%.

Необходимо также наладить постоянные контакты, прежде всего, с правительствами Центрально-азиатских государств, для организации массовых трансферов мигрантов, потерявших работу в России, и уже сегодня, еще до преодоления кризиса, связанного пандемией коронавируса, подписать с ними межгосударственные соглашения об организованной трудовой миграции, которая должна быть основана на предварительной, предвыездной подготовке трудовых мигрантов по дефицитным для российского рынка труда профессиям (тем более что такой опыт уже имелся).

Важно организовать помощь нуждающимся мигрантам, для удовлетворения, по крайней мере, их базовых потребностей – в жилье и еде. В оказании этой помощи можно задействовать не только социальные службы государства, но и институты гражданского общества, причем эта помощь не должна оказываться только бедствующим мигрантам, но и всем нуждающимся россиянам.

Поскольку у экспертов появляются серьезные основания опасаться, что в крупных городах России и прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге начнется процесс формирования «этнических» кварталов, постольку этому процессу необходимо всячески препятствовать. Правда, пока опасность территориальной сегрегации для российских крупных городов скорее потенциальна, в силу крайне низкого уровня жизни, социальной защищенности и мотивации

¹⁰⁶ См.: *Рязанцев С., Письменная Е.* Международная трудовая миграция в Россию: тренды и регулирование // *Международные процессы*. Т. 17. № 4 (59). Октябрь-декабрь 2019, с.78.

трудовых мигрантов. Поэтому необходимо препятствовать и резкой социальной стратификации по этническим признакам, предотвращать явные диспропорции в социальных условиях жизни непосредственно контактирующих групп, обеспечивать равные условия для социального продвижения граждан независимо от их этнической принадлежности.

Необходимо ужесточить контроль над работодателями, которые своими действиями стимулируют рост нелегальной миграции. Пока схема неформального рынка труда эффективно работает и при этом экономически выгодна, бороться с ней практически невозможно. Одними репрессивными мерами решить проблему тоже нельзя, в частности, принудить хозяйствующих субъектов участвовать в процессе интеграции трудовых мигрантов. Помимо «кнута», необходим и «пряник», например, налоговые льготы, для тех предпринимателей, которые создают дополнительные рабочие места для трудовых мигрантов, не нарушая при этом миграционного законодательства (как, например, это делается в Лондоне и многих других городах стран Европейского союза) и т. д. Нужно также обязать работодателей обеспечивать трудовых мигрантов временным жильем с возможностью регистрации и хотя бы минимальными жилищными условиями (как поступали строительные компании из Турции, которые строили многие объекты в российских городах в 1990 – 2000-е годы).

В свою очередь, эффективная борьба с коррупцией в работающих с нелегальными мигрантами государственных учреждениях может происходить только на фоне ситуации, когда работодателям и самим нелегалам станет уже не выгодно существовать в рамках незаконных схем. Иначе любые ужесточения мер, не достигнут должного результата. Схема «откупа» от государственных чиновников (полиции и миграционных служб) уже сформировалась и вполне эффективно работает на протяжении длительного периода времени. Поэтому видится крайне важным и разделение полномочий между исполнением закона и контролем над его исполнением.

Что же касается мер в отношении принимающего российского общества, то, как представляется, по-прежнему, недостаточно внимания уделяется мерам по адаптации российских граждан к серьезному изменению, под влиянием к массовой миграции, социокультурной среды. Политика адаптации и интеграции мигрантов нуждается в легитимации. Соответственно ряд профилактических мер должен быть направлен на повышение этнокультурной компетентности и снижение взаимных предубеждений, как у представителей этнического большинства, так и среди представителей этнических

меньшинств и, прежде всего, мигрантов. Причем начинать эту работу нужно с дошкольного возраста и в школе. Необходимо активно распространять позитивную информацию о вкладе трудовых мигрантов в экономику и культуру принимающего социума, знакомить горожан с культурой и образом жизни стран исхода мигрантов, поскольку информированность о другой этнической группе рассматривается исследователями как один из ключевых факторов ее успешной адаптации¹⁰⁷. Необходимо создавать условия для интенсификации межкультурных дружеских контактов, поскольку доказано, что они способствуют взаимной интеграции членов этнических групп. Поэтому важно внедрять практику реализации на уровне местного самоуправления, программ этнокультурного развития муниципальных образований, особенно находящихся в зонах интенсивных межэтнических контактов.

Необходимы серьезные меры по противодействию ксенофобии и мигрантофобии в принимающем обществе, преодолению этноцентризма в общественном и властном дискурсе, в том числе в СМИ, школьных и вузовских образовательных программах. Электронные и печатные средства массовой информации должны осуществлять просветительскую работу по разъяснению опасности ксенофобии и радикализма. Следует расширить систему поддержки СМИ, способствующей полному и объективному отражению многокультурной жизни России. Необходимо поощрение социальной рекламы, а также акций и кампаний, нацеленных на формирование установок доверия к институтам государственной власти, противодействия проявлениям социальной нетерпимости и агрессивного поведения. Необходимо создание циклов теле- и радиопередач и публикаций, ориентированных на профилактику интолерантного поведения, противодействие идеологии экстремизма, этнонационализма, терроризма.

Толерантные отношения в молодежной среде следует формировать через преподавание более широкого круга гуманитарных и обществоведческих дисциплин, в частности, в высшей школе посредством различных курсов по государственно-религиозным отношениям, этнологии, этнополитологии, основам мировых религий, межкультурной коммуникации. Современное вузовское образование должно способствовать расширению сферы и практики межкультурного взаимодействия, формированию установок толерантного поведения, отказа молодежи от конфликтных моделей поведения. Именно через образовательные программы

¹⁰⁷ Ward C., Kennedy F. The measurement of socio-cultural adaptation // International journal of Intercultural Relations. 1999. Vol. 23 (4). P. 659–677; и др.

путем изучения истории, этнологии, этнополитологии, языков, культурно-нравственных аспектов религии следует развивать у студенческой молодежи навыки критического мышления и преодолевать ксенофобские стереотипы и предубеждения. В вузовском образовании, вне зависимости от специализации, должна присутствовать идея этнокультурного многообразия глобального мира, равноправия культур и языков, равенства граждан России вне зависимости от их расовой, этнической и религиозной принадлежности.

Необходимо также уделить серьезное внимание кадровому составу институтов миграционной и национальной политики, организовать эффективную и систематическую этнополитическую подготовку кадров государственных и муниципальных служащих, отвечающих за формирование региональных моделей миграционной и национальной политики. Тем более что на эту проблему указывал еще в 2016 году Президент России.

Необходимо, унифицировать саму систему институтов, ответственных за реализацию миграционной и национальной политики, поскольку необходимость проведения единой государственной миграционной политики диктует необходимость не только общей доктринальной и законодательной базы такой политики, но и единых институтов, с помощью которых эта политика будет реализовываться (об этом также говорил Президент РФ В.В. Путин в 2016 г. в Астрахани). Надо пересмотреть и расширить функции данных политических акторов, наделить их полномочиями координации политики адаптации и интеграции мигрантов.

В связи с этим, необходимо радикальное улучшение системы учета трудовой миграции, сегодня к сбору информации о миграции имеют отношение как минимум четыре института государства,¹⁰⁸ при этом системная обработка собранных статистических данных не налажена, носит рассогласованный характер и не дает точной информации даже о численности трудовых мигрантов в России. Поэтому, прежде всего, нужно совершенствовать единый регистр иностранных граждан, с включением в него полной информации, полученной от разных ведомств и министерств, участвующих в регулировании миграции, от момента въезда мигранта в страну до момента выезда из нее. На сегодняшний день в России нет точных и доступных данных о численности и структуре

¹⁰⁸ Это Главное управление по делам миграции Министерства внутренних дел РФ; Пограничная служба Федеральной службы безопасности РФ; Министерство иностранных дел России; Министерство экономического развития РФ.

миграционных потоков, что не позволяет эффективно управлять трудовой миграцией.

По мнению экспертов процедуры получения миграционных документов, как для мигрантов, так и для работодателей являются запутанными и слишком дорогостоящими. Прежде всего, устаревшим и коррупциогенным является механизм регистрации иностранных граждан по месту пребывания через собственника жилья, что порождает, хорошо известный феномен «резиновых квартир». Сложным остаются и процедуры получения патента, разрешения на работу и проживание в России, что зачастую лишает мигрантов веры в возможность законного оформления необходимых документов и поощряет коррупцию и нелегальную миграцию. Поэтому эксперты предлагают упростить процедуру получения необходимых документов, снять лишние бюрократические барьеры на пути легализации мигрантов.

Институты миграционной и национальной политики должны наладить тесное сотрудничество с академической и вузовской наукой и исключить практику, когда исследования проводятся случайными людьми, а корпус экспертов формируется за счет общественных активистов/этнических предпринимателей и чиновников (об этом также говорил Президент РФ В.В. Путин в 2016 г.). Необходимо также обеспечить свободный доступ ученых-исследователей к информации, касающейся миграционных процессов в стране.

Крайне важно выработать серьезные и единые критерии оценки деятельности институтов миграционной и национальной политики. По мнению экспертов, таковыми критериями не может быть количество проведенных фольклорных фестивалей и курсов или суммы, потраченные на поддержку национально-культурных автономий и их лидеров. Очевидным критерием оценки будет служить уровень распространения настроений интолерантности или толерантности и гражданской солидарности в каждом конкретном городе и регионе. Оценка уровня подобных настроений может быть осуществлена социологическими методами, но проводить социологические замеры должны лишь независимые от региональных властей профессиональные социологические службы.

Также насущно необходим профессиональный анализ этнокультурных и социально-экономических процессов на федеральном и региональном уровне и принятие на основе этого анализа комплекса решений, в координации с другими управленческими структурами, которые обеспечивают социальное благополучие местных этнокультурных групп и исключают совмещение этниче-

ской топографии с топографией бедности и неблагополучия. Для этого необходим постоянный профессиональный мониторинг и профилактика межэтнической и межконфессиональной конфликтности. На этой основе можно будет предпринимать превентивные меры, предупреждать такие конфликты, а не реагировать на уже возникшие напряжения.

Городские власти должны поощрять ассоциации, объединения, коллективы, построенные на территориальных, хозяйственных, профессиональных принципах. Эти коалиции должны пересекать этнические границы, затруднять образование моноэтнических группировок и этнополитических союзов и трудовых коллективов, переводить соперничество на межэтнический уровень.

Во всех крупных городах России действуют десятки этнокультурных общественных объединений (Национально культурных автономий), задачей которых должно стать не только демонстрация культурного богатства России и содействие развитию этнических и культурных традиций, но и их совместная деятельность, проведение общих мероприятий. Городским властям следует поддерживать действующие и содействовать учреждению новых некоммерческих общественных объединений (НКО), которые способствуют развитию межнационального и межкультурного диалога, оказывают информационную, правовую и иную помощь трудовым мигрантам, поддерживают и развивают идею российской нации-согражданства. Следует оказывать логистическую, методическую, грантовую поддержку социально значимым проектам адаптации и интеграции мигрантов, осуществляемым НКО и другими институтами гражданского общества, содействовать реализации обучающих программ и тренингов по предупреждению этнических конфликтов для представителей неправительственных организаций, проведение семинаров по обмену опытом и налаживанию координационных связей между ними. Этнические общины в крупных городах России должны получить право на различные формы общественного самоуправления, культурно ориентированную хозяйственную деятельность, организацию образовательного процесса любого уровня, собственные культурные учреждения, общественные фонды, разнообразные связи с родственными этническими группами в России и за рубежом. «Не вместо, а вместе с национально-государственными образованиями, национально-культурная автономия является важнейшей формой национально-самоопределения народов Российской Федерации» (В.А. Тишков). Однако не стоит ожидать, что они способны самостоятельно справиться с решением задач адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество, особенно в условиях кризиса.

Но прежде всего, необходимо решать насущные для большинства россиян социально-экономические проблемы, ставшие еще более актуальными в условиях пандемии коронавируса, а также проблемы повышения эффективности системы государственного управления. Поскольку когда россиянам социологи предлагают назвать самые острые проблемы в стране «без подсказки», они упоминают, так называемые, «межнациональные отношения» (включая проблемы иммиграции) лишь в конце второго десятка, тогда как вопросы обеспечения социальной справедливости, развития экономики, низкого уровня жизни, безработицы, коррупции и бюрократизма традиционно лидируют в этом списке.

Как утверждал несколько лет назад Генеральный Директор «Международной Организации по Миграции» (МОМ) г-н Уильям Лэйси Свинг: «Пренебрежение адекватными политическими мерами и развитием ресурсов в управлении миграцией приведет к потере судьбоносной возможности управлять этим глобальным феноменом ... При современном темпе развития миграционных процессов, круг возможностей для государств по превращению негативных сторон миграции в позитивные стремительно сужается».¹⁰⁹

Источники и литература

«БИЗНЕС Online»: <https://www.business-gazeta.ru/news/487058>

Голунов С. Иммиграционный контроль в борьбе с исламистским терроризмом // Международные процессы. Т.17. № 2 (57). Апрель-июнь 2019.

Данилко Е.С. Конфликты, связанные с мигрантами, на Youtube.com // Этнографическое обозрение 2020. №3 С. 10-23. URL: <http://gas.jes.su/ethnorev/s086954150010045-9-1>.

Данные Главного управления по вопросам миграции МВД России URL: <https://мвд.рф/Deijatelnost/statistics/migracionnaya/2/>

Защита прав москвичей в условиях массовой миграции / Науч. ред. Ж.А.Зайончковская. М.: «Центр миграционных исследований», 2014.

Карпенко О. Языковые игры с «гостями с юга»: кавказцы в российской демократической прессе 1997-1999 гг. // Мультикультурализм и трансформация постсоветских обществ / Под ред. В.Малахова и В.Тишкова. М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, Ин-т филологии РАН, 2002.

Космарская Н.П. «Коррупция», «толпы» и «лезгинка»: региональная специфика отношения россиян к мигрантам (на примере Москвы)

¹⁰⁹ World migration for report 2018. The future of migration: building capacities for change. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf

и Краснодар) // Журнал социологии и социальной антропологии. 2018. Т. 21. № 2.

Лебедева Н., Зубова Д. Психологическая адаптация москвичей к культурному многообразию: опыт качественного исследования // Межкультурные отношения на постсоветском пространстве / Под ред. Н.М. Лебедевой. М.: Изд. «Менеджер», 2017.

Малахов В.С. Расовый образ мыслей после расизма: случай России на общеевропейском фоне // Расизм, ксенофобия, дискриминация. Какими мы их увидели... Сб. статей; сост. и отв. ред. Е.Деминцева. М., 2013.

Мукомель В.И. Мигранты на российском рынке труда: занятость, мобильность, интенсивность и оплата труда // Statistics and Economics. Vol. 4. № 6. 2017.

Полетаев Д. Миграционные последствия «идеального шторма»: каким будет влияние пандемии коронавируса на проблемы миграции? – URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/migratsionnye-posledstviya-idealnogo-shtorma-kakim-budet-vliyanie-pandemii-koronavirusa-na-problemy/>

Попова О.В. Факторы политической стабильности в российском мегаполисе (на примере Санкт-Петербурга) // Проблема устойчивости политических систем современного мира: Материалы Международной научной конференции / Под ред. С.Г.Еремеева, И.И.Кузнецова. М.: Изд. Московского университета, 2018.

Проект Ю.Л., Чукуров А.Ю. Отношение к инокультурным мигрантам жителей современного российского мегаполиса (на примере Санкт-Петербурга) <http://emissia.org/offline/2017/2555.htm>

Проявления расизма, ксенофобии и миграционные процессы в условиях пандемии и коронавируса. (Доклад Московского бюро по правам человека). М., 2020 – URL: file:///D:/!!!!21Report_2020-05-12_14h30m.pdf

Рязанцев С., Письменная Е. Международная трудовая миграция в Россию: тренды и регулирование // Международные процессы. Т. 17. № 4 (59). Октябрь-декабрь 2019.

Соколов Н.В. Работящие, но чужие: парадокс восприятия мигрантов массовым сознанием (по результатам исследований в Санкт-Петербурге) // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2017. № 1. С. 80–96.

Социальные факторы межэтнической напряженности в России: монография / Отв. ред. Ю.Б. Епихина, М.Ф. Черныш. М.: ФНИСЦ РАН, 2017.

Стешин Д. Президент Федерации мигрантов Вадим Коженков: Если безработные мигранты не уедут, рост криминала будет взрывной! // Комсомольская правда. 14.04.2020. URL: <https://www.yar.kp.ru/daily/27117/4197954/>

Сыздыкова Ж.С. Трудовые мигранты из Центральной Азии в РФ в условиях пандемии SARS-CoV-2 // «Вопросы национальных и федеративных отношений». 2020. Том 10. № 4 (61);

- Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // <http://президент.рф/news/17165>
- Флоринская Ю.Ф. Трудовая миграция в РФ на этапе закрытия границ // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 7 (109), с 14–19;
- Хайкин С.Р., Бережкова С.Б. Социологический мониторинг межнациональных и межконфессиональных отношений Федерального агентства по делам национальностей // Мониторинг общественного мнения. № 5 (135) сентябрь-октябрь 2016, с. 105-106.
- Шустов А.В. Циркулярные миграции между Россией и странами СНГ в условиях кризиса: масштабы и последствия // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2020. Т. 22. №3. С. 415–427 и др.
- Юшковская И. Едут братья по Союзу: «Лимита XXI века» имеет азиатские черты лица // Санкт-Петербургские ведомости. 2017. 2 октября. С. 4.
- Bessudnov A. Ethnic Hierarchy and Public Attitudes Towards Immigrants in Russia // European Sociological Review. Vol. 32, October 2016. P. 18. Issue Paper. Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies 2019 // Council of Europe. URL: <https://rm.coe.int/168093de2c>.
- Koopmans R. Trade-offs between Equality and Difference: Immigrant Integration, Multiculturalism and the Welfare State in Cross-National Perspective // Journal of Ethnic and Migration Studies. 2010. № 36 (1). P. 1–26.
- Stephan W.G., Stephan C.W. An integrated Threat Theory of Prejudice // Reducing prejudice and discrimination / Ed. by S. Oskamp: Lawrence Erlbaum associates, Mahwah, New Jersey, 2000. P. 23-44.
- Scheler M. Ressentiment. N.Y.: Schocken Books, 1972, p. 45–46.
- Ward C., Kennedy F. The measurement of socio-cultural adaptation // International journal of Intercultural Relations. 1999. Vol. 23 (4). P. 659–677;
- World migration for report 2018. The future of migration: building capacities for change. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_en.pdf
- <https://fom.ru/Nastroeniya/14157>)
- <https://infographics.wciom.ru/theme-archive/society/social-problems/interethnic/article/narodnoe-edinstvo-mechta-ili-realnost.html>
- <https://news.myseldon.com/ru/news/index/219128512>
- <https://rg.ru/2020/08/06/reg-sibfo/trudovaia-migraciia-mozhet-stat-neostrebovannoj-posle-pandemii.html>
- <http://liberal.ru/migration/ojidaet-li-rossiu-rost-migrantskoi-prestupnosti?fbclid=IwAR2E82ACy08aeCcHcr3ch2U5AUa8TfXWnO1nVVq8Gomnjw36zia8YxHyZdQ>

- <https://eadaaily.com/ru/news/2020/10/31/rais-suleymanov-islamskiy-terrorizm-v-tatarstane-pomolodel-i-ozhestochilsya>
- <http://www.levada.ru/print/25-08-2015/ksenofobiya-i-natsionalizm>
- <https://www.levada.ru/2019/09/18/monitoring-ksenofobskih-nastroenij-2/>
- <https://www.levada.ru/2019/05/30/moskvichi-o-problemah-goroda/>
- <https://www.levada.ru/2019/02/27/samye-ostrye-problemy-3/>
- <https://www.levada.ru/2018/12/24/ozhidaniya-ot-2019-go-goda/>
- https://www.levada.ru/2019/09/18/monitoring-ksenofobskih-nastroenij-2/?fbclid=IwAR1d8ZbsFfOlNbJx2D1_zl0sgmb-dziH4kxEXim1OJFIYS-t7b2aalx1nMQ
- <https://www.rbc.ru/economics/12/04/2020/5e919e0a9a7947391241d05b>
- <https://www.rbc.ru/economics/19/06/2020/5eecd9db9a7947e77b3bc058>
- <https://t.me/mazmru>
- <https://www.superjob.ru/research/articles/112421/boleee-polooviny-rossiyan-vystupayut-za-uzhestochenie-pravil-vydachi-rabochih-viz-migrantam/>
- <https://www.pravda.ru/society/1495360-migrants/>
- <https://www.mk.ru/social/2020/04/30/pravozashhitniki-napugali-dovspyshki-nasiliya-ot-migrantov-ostayutsya-schitannyye-dni.html>
- <https://migranturus.com/za-patent-mozhno-ne-platit-registraciju-ne-prodlevat-rabotat-bez-trudovyh-dokumentov-putin-podpisal-ukaz-dlja-migrantov-na-period-ogranichenij-iz-za-koronavirusa>
- <https://fom.ru/Nastroeniya/14157>
- <https://infographics.wciom.ru/theme-archive/society/social-problems/interethnic/article/narodnoe-edinstvo-mechta-ili-realnost.html>
- <https://news.myseldon.com/ru/news/index/219128512>
- <https://rg.ru/2020/08/06/reg-sibfo/trudovaia-migraciia-mozhet-stat-nevostrebovannoj-posle-pandemii.html>
- <http://liberal.ru/migration/ojidaet-li-rossiu-rost-migrantskoi-prestupnosti?fbclid=IwAR2E82ACy08aeCcHcr3ch2U5AUa8TfXWnO1nVVq8Gomnjw36zia8YxHyZdQ>
- <https://eadaaily.com/ru/news/2020/10/31/rais-suleymanov-islamskiy-terrorizm-v-tatarstane-pomolodel-i-ozhestochilsya>
- <http://www.levada.ru/print/25-08-2015/ksenofobiya-i-natsionalizm>
- <https://www.levada.ru/2019/09/18/monitoring-ksenofobskih-nastroenij-2/>
- <https://www.levada.ru/2019/05/30/moskvichi-o-problemah-goroda/>
- <https://www.levada.ru/2019/02/27/samye-ostrye-problemy-3/>
- <https://www.levada.ru/2018/12/24/ozhidaniya-ot-2019-go-goda/>

https://www.levada.ru/2019/09/18/monitoring-ksenofobskih-nastroenij-2/?fbclid=IwAR1d8ZbsFfOlNbJx2D1_zl0sgmb-dziH4kxEXim1QJFIYS-t7b2aalx1nMQ

<https://www.rbc.ru/economics/12/04/2020/5e919e0a9a7947391241d05b>
<https://www.rbc.ru/economics/19/06/2020/5eecd9db9a7947e77b3bc058>

<https://t.me/mazmru>

<https://www.superjob.ru/research/articles/112421/bole-poloviny-rossiyan-vystupayut-za-uzhestochenie-pravil-vydachi-rabochih-viz-migrantam/>

<https://www.pravda.ru/society/1495360-migrants/>

<https://www.mk.ru/social/2020/04/30/pravozashhitniki-napugali-dovspyshki-nasiliya-ot-migrantov-ostayutsya-schitannye-dni.html>

<https://migranturus.com/za-patent-mozhno-ne-platit-registraciu-ne-prodlevat-rabotat-bez-trudovyh-dokumentov-putin-podpisal-ukaz-dlja-migrantov-na-period-ogranichenij-iz-za-koronavirusa/>

<http://www.levada.ru/print/25-08-2015/ksenofobiya-i-natsionalizm>

<https://www.levada.ru/2019/09/18/monitoring-ksenofobskih-nastroenij-2/>

<https://www.levada.ru/2019/05/30/moskvichi-o-problemah-goroda/>

<https://www.levada.ru/2019/02/27/samye-ostrye-problemy-3/>

<https://www.levada.ru/2018/12/24/ozhidaniya-ot-2019-go-goda/>

https://www.levada.ru/2019/09/18/monitoring-ksenofobskih-nastroenij-2/?fbclid=IwAR1d8ZbsFfOlNbJx2D1_zl0sgmb-dziH4kxEXim1QJFIYS-t7b2aalx1nMQ

<https://www.rbc.ru/economics/12/04/2020/5e919e0a9a7947391241d05b>
<https://www.rbc.ru/economics/19/06/2020/5eecd9db9a7947e77b3bc058>

<https://t.me/mazmru>

<https://www.superjob.ru/research/articles/112421/bole-poloviny-rossiyan-vystupayut-za-uzhestochenie-pravil-vydachi-rabochih-viz-migrantam/>

<https://www.pravda.ru/society/1495360-migrants/>

<https://www.mk.ru/social/2020/04/30/pravozashhitniki-napugali-dovspyshki-nasiliya-ot-migrantov-ostayutsya-schitannye-dni.html>

<https://migranturus.com/za-patent-mozhno-ne-platit-registraciu-ne-prodlevat-rabotat-bez-trudovyh-dokumentov-putin-podpisal-ukaz-dlja-migrantov-na-period-ogranichenij-iz-za-koronavirusa/>

Г.А. Мишина
*доктор психологических наук, доцент,
главный научный сотрудник
Институт коррекционной педагогики РАО*

Анализ образовательных потребностей мигрантов и членов их семей на разных уровнях системы образования РФ: пути решения

Введение

Научно-исследовательский проект призван выявить проблемы, связанные с образовательными потребностями мигрантов и членов их семей на разных уровнях системы образования РФ и определить пути их решения.

Миграционные процессы и проблемы, ими вызванные, на сегодняшний день очень остро стоят перед всеми экономически развитыми и многими развивающимися странами.

Общее число международных мигрантов в мире на 2020 год достигает 272 миллионов человек. Меньше чем за десятилетие их число выросло на 51 миллион. Особую категорию в общем потоке мигрантов составляют дети. Согласно последней глобальной оценке общего количества детей-мигрантов насчитывается приблизительно 31 млн. человек. В их число входят примерно 13 млн. детей-беженцев, 936 тыс. детей-просителей убежища и 17 млн. детей, подвергшихся насильственному перемещению внутри их собственных стран (Доклад о миграции в мире 2020 года, М. McAuliffe, B. Khadria).

Согласно данным Института образования Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в Москве число детей мигрантов достигло как минимум 60-ти тысяч.

Анализ опубликованных работ показал, что вопросы, связанные с миграцией, активно обсуждались в начале 2000-х годов (в связи со значительным притоком мигрантов в страну в тот период), а также в последние 4-5 лет. Первые публикации и исследования касались очерчивания круга проблем, связанных с миграцией.

В последних работах дается анализ реализованных в отечественной практике программ и проектов, а также компаративный анализ результатов миграционной политики ряда европейских стран (Испании, Португалии, Германии, Швеции, Норвегии, Нидерландов и др.) и США.

Проведенные исследования показали, что, не смотря на определенные культурные, политические и др. различия, во всех странах (в том числе и в России) проблемы миграции связаны, с одной стороны, с областью закона и права, с другой стороны, с экономикой, культурой и социальными отношениями, а также с образованием. Зарубежный опыт реализации миграционной политики показывает, что через обучение происходит социально-культурная адаптация детей мигрантов, накапливается значительный социальный капитал, что, в свою очередь, препятствует анклавизации городских пространств и сообществ.

Аналитический отчет сфокусирован на анализе отечественных данных в области образования.

Имеющиеся материалы указывают на то, что вопросы обучения детей-инофонов в настоящее время являются весьма актуальными не только для нескольких крупных городов и регионов России (Москва, Санкт-Петербург, Московская и Ленинградская области), но и для других регионов страны (Краснодар, Астрахань, Тольятти, Калужская область, Красноярский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Тюмень, Удмуртия, Пермский край, Свердловская область и Екатеринбург и др.).

За последние 15 лет было реализовано достаточно много проектов, направленных на решение проблем, связанных с включением детей мигрантов в образовательное пространство наших школ: «Дети Петербурга» (Санкт-Петербург), «Растем в России» (Санкт-Петербург), «Одинаково разные» (Калужская область), «Перелетные дети» и «Перелетные учителя» (г.Красногорск, Московская обл.), «Мы разные - мы вместе!» (г.Салехард, ЯНАО), «ПроУспешность» (СЗФО), «Школа русского языка» (московская система образования) и др. Часть из них функционирует до сих пор, часть (даже доказавшие эффективность своей работы) прекратили свою деятельность.

Так, модель одногодичной «Школы русского языка» как средства адаптации и интеграции детей мигрантов была востребована и вызывала 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» постепен-

но перекладывались на бюджет самих образовательных организаций. 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, повышения качества образования и участия в разнообразных международных рейтингах. Постепенно «Школы русского языка» стали одна за другой закрываться, с наступлением 2017/2018 учебного года их работа была полностью прекращена. Таким образом, уникальный опыт, наработанный в московской системе образования, сейчас остается невостребованным и, к сожалению, не имеет развития.

В зарубежных и отечественных публикациях представлены разнообразные стратегии включения представителей некоренных этносов в новую реальность с точки зрения школьного образования: сегрегация (игнорирование образовательных потребностей ребенка-инофона), полная ассимиляция («полное погружение» в среду принимающей страны, предполагающее потерю этнической идентичности и национального самосознания, что является негативным последствием данной стратегии адаптации), интеграция (через объединение детей мигрантов в отдельные классы с интенсивным обучением русскому языку), аккультурация (процесс усвоения личностью, выросшей в одной культуре, элементов другой культуры, субкультуры, картины мира, в том числе и прецедентных текстов, стереотипов речевого общения), социальная инклюзия и др. Однако на сегодняшний день только последнюю стратегию считают наиболее эффективной и гуманной по отношению к детям-инофонам.

В нашей стране инклюзивные процессы рассматриваются применительно к лицам с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ), и реализуются через разработку индивидуальных образовательных маршрутов. По оценкам Росстата, такие дети составляют около 2% общей численности. Количество же детей мигрантов составляет 6–7%.

Так, в 2018 году в школах Красногорска (Московская обл.) обучались 1748 (6%) детей с неродным русским языком: начальная школа – 928 (6,7%), основная школа – 721 (5,5%), старшая школа – 99 (4,3%), количество таких детей увеличивается (на 2% в год). Это дети, приехавшие из Таджикистана, Киргизии, Армении, Узбекистана, Молдавии и других стран. И они также нуждаются в индивидуальных образовательных маршрутах. Именно такой путь видится

многим педагогам наиболее эффективным в адаптации этой группы обучающихся школьников.

Анализ имеющихся материалов позволяет говорить о том, что пока нет целостной, комплексной и структурированной стратегии решения проблемы образования самих мигрантов и членов их семей на всех уровнях образования.

Существуют проблемы с образованием самого перемещающегося лица – в первую очередь, в виде необходимости организации курсов по обучению русскому языку, а также доступа к дальнейшему профессиональному обучению/переобучению.

С другой стороны, большие трудности возникают с включением членов семьи мигрантов (в первую очередь, детей) в образовательное пространство Российской Федерации.

Говоря о «проблемных точках», которые значительно затрудняют включение детей иностранных граждан в российское образовательное пространство, следует указать, что для каждого образовательного этапа (дошкольного, школьного, вузовского) характерны свои причины, тормозящие этот процесс.

Дошкольное образование

Проблемы социализации и коммуникации, а в целом, адаптации детей-инофонов в раннем и дошкольном возрасте обусловлены:

- трудностями реализации права мигрантов на получение бесплатного образования, а также доступа к льготам по оплате образовательных и иных услуг.

Технические сложности возникают в процессе получения доступа к ним в связи с переходом большинства регионов на электронную систему записи в образовательные организации (а для этого необходимо, например, наличие регистрации в системе пенсионного обеспечения — номера СНИЛС и др.). Кроме того, проблемы связаны и с недостаточностью количества мест в дошкольных организациях.

- культурными традициями воспитания.

В семьях мигрантов (в первую очередь, это касается мигрантов, прибывающих из Азиатских республик) довольно распространена ситуация, когда трудится только один родитель, а второй остается дома и (учитывая также необязательный характер посещения дошкольной организации и культурные традиции воспитания ребенка в семье до школы) присматривает за ребенком / деть-

ми, общаясь, безусловно, на родном для ребенка языке. Бывает, оба родителя работают, а за младшими детьми присматривает старший ребенок (отказываясь от посещения школы). Таким образом, дети очень поздно попадают в русскоязычную среду, что затрудняет в дальнейшем реализацию их коммуникативных, речевых, познавательных и иных образовательных потребностей. Хотя давно подтвержден факт того, что чем раньше начинается погружение в языковую среду, тем быстрее и успешнее происходит овладение языком, а, соответственно, и адаптация к образовательной среде в дальнейшем.

- трудностями определения образовательного маршрута ребенка мигрантов. Непонимание русского языка часто вызывает сложности определения реального уровня развития компетенций такого ребенка и, как следствие, либо неправомерное отнесение такого ребенка к категории детей с особыми образовательными потребностями, либо, наоборот, слишком позднее их выявление.

Имеющиеся многочисленные исследования отечественных ученых показали важность раннего выявления нарушений развития и раннего начала оказания специальной помощи ребенку. Однако на сегодняшний день бесплатно такую помощь могут получить только дети, имеющие заключение психолого-медико-педагогической комиссии, что является существенным барьером для детей мигрантов. К тому же часто сами родители считают, что ребенок плохо говорит (даже на родном языке), потому что находится в двуязычной среде (что затрудняет, по их мнению, развитие и одного, и другого языка) и не обращаются за помощью. Кроме того, отмечается потребность у самих специалистов в разработке необходимого диагностического инструментария для выявления таких нарушений у детей мигрантов.

Школьное образование

Безусловно, больше всего проблем, связанных с обучением учащихся-инофонов, возникает на этапе обучения в школе, и они обусловлены:

- проблемами, связанными с учетом детей мигрантов.

Открытой статистики по детям из семей мигрантов, находящимся вне российской системы образования, в стране не имеется, но результаты экспертных опросов свидетельствуют о том, что далеко не все дети из семей мигрантов регулярно посещают детские сады и школы. Так, исследование проблем детей, не имеющих российского гражданства, проведенное в 2017 г. в Москве РОО «Центр миграционных исследований» (объем выборки — 529 иностранных граждан,

имеющих детей в возрасте от 0 до 17 лет), показало, что школу не посещают около 15% детей школьного возраста (среди них выходцы из Сирии, Афганистана, Киргизии, Узбекистана), при этом 49% респондентов, дети которых посещают школу, сообщили о преодолении ряда проблем при их устройстве на учебу.

- языковым барьером.

Каждый исследователь, описывая ситуацию с обучением детей, прибывших из другой страны, обязательно указывает на то, что именно невладевание русским языком является ключевым фактором затруднения их адаптации. Для включения ребенка, не владеющего русским языком, в дошкольное образовательное пространство это не является значительным препятствием. Говоря же о школьном уровне образования, наибольшие негативные последствия языкового барьера сказываются, когда учащийся поступает в средние и старшие классы образовательной школы. Проблема осложняется и тогда, когда у самих родителей знание языка соответствует лишь пороговому уровню, так называемому бытовому, либо отсутствует вовсе. С одной стороны, разговаривая дома на русском языке с грубыми грамматическими ошибками, они закрепляют у детей неправильные паттерны языка, с другой стороны, из-за этих проблем, родители избегают встреч с учителями, не участвуют в жизни класса, и не могут помочь своим детям в усвоении учебной программы;

- проблемами, связанными с организацией инклюзивной среды для учащихся-инофонов.

Ограниченные возможности школ по организации работы по языковой и социально-культурной адаптации детей из семей иноэтничных мигрантов в малых группах из-за недостаточности или отсутствия финансирования, выделяемого на эти цели; несоответствие возраста и уровня знаний, полученных в стране исхода, образовательным стандартам российской школы; ограниченные возможности совместного проведения досуга (во внеурочное время) в русскоязычной среде; отсутствие диалога культур на уроках; недостаточность знаний и отсутствие методической и психологической поддержки самих педагогов по работе в поликультурных классах (отсутствие преподавателей РКИ – Русского языка Как Иностранного, недостаток или отсутствие учебников и учебных пособий по обучению детей на неродном для них языке, отсутствие знаний у педагогов в области медиации и конфликтологии и т.д.).

- отгороженностью, нежеланием самих родителей-мигрантов активно сотрудничать со школьным сообществом (из-за языкового барьера, отсутствия времени, низкого социального уровня и непонимания значимости образования их детей).

Важным результатом многочисленных исследований является указание на тот факт, что наиболее значимым фактором, влияющим на успешность адаптации детей-инофонов, является не незнание языка, а социально-культурный уровень семьи мигрантов. Анализ зарубежного опыта социокультурной адаптации мигрантов позволяет говорить о том, что успешная интеграция первого поколения мигрантов в образовательное пространство, скорее всего, приведет через поколение к полной и успешной интеграции в принимающее общество их детей.

- последнее, но отнюдь не менее важное замечание: следует указать на проблемы, носящие психологический характер.

Замечен удивительный факт: *большинство работ и грантов, посвященных исследованию проблем адаптации детей мигрантов, выполнено социологами, лингвистами, педагогами и философами*. И совсем незначительное число работ представлено психологами. Однако социализация, в первую очередь, связана с таким личностным качеством как психологическая установка (т. е. неосознанное психологическое состояние, базирующееся на предшествующем опыте, предрасположенности к определенной активности в определенной ситуации). И только потом связана с усвоением социальных норм и ценностей, знаний, навыков, позволяющих субъекту успешно функционировать в обществе. Все это позволяет говорить о необходимости проведения обширных психологических исследований в этой области. Имеющиеся данные указывают на то, что если ребенок обладает такими качествами, как высокая самооценка, экстравертность, интерес к окружающим людям, склонность к сотрудничеству, самоконтроль, смелость и настойчивость, то ему легче адаптироваться в новой среде. Важное значение имеет и мотивация. Самая сильная обычно наблюдается у детей, чьи родители добровольно переехали на постоянное место жительства в другую страну. Намного хуже обстоит дело с вынужденными переселенцами, которые не хотели покидать родину и не желают привыкать к новым условиям жизни. От мотивации мигрантов зависит, насколько хорошо они знают язык, историю и культуру той страны, куда едут и везут своих детей. Для многих подростков характерна низкая мотивация на достижение высоких образовательных результатов. Пол также влияет на процесс адаптации и продолжительность культурного шока: девочки труднее приспосабливаются к новому окружению, чем мальчики. В ряде случаев следует говорить о потере культурной идентичности— состоянии, когда традиционные ценности как образец поведения уже могут быть утрачены, а нормы поведения, характерные для «новой родины», еще не вошли в привычку, что формирует угрозу девиантного поведения детей и подростков. Все это требует глубокого тщательного психологического изучения.

Вузовское образование

Обучение в вузе отличается от школьного, в первую очередь, тем, что оно мотивировано желанием получить образование. Поэтому трудности обучения студентов-мигрантов в вузе будут обусловлены следующими факторами:

- необходимостью физиологической адаптации,

лежащей в основе приспособления организма к изменению окружающих условий и направленной на сохранение относительно постоянного его внутренней среды, т. е. в результате этого вида адаптации повышается устойчивость организма к холоду, изменению барометрического давления и другим факторам; сюда же можно отнести удовлетворение пищевых потребностей мигрантов;

- преодолением состояния «культурного шока».

Суть культурного шока – внутриличностный конфликт между привычными для студента из числа мигрантов ценностями, нормами, языком, повседневными практиками, свойственными для той социокультурной среды страны исхода, и ценностями, нормами, языком, повседневными практиками, характерными для новой иносоциокультурной среды, в которой он оказался;

- языковыми трудностями.

Затруднения, связанные с незнанием языка, невозможность объяснить, ставят студентов из числа мигрантов в крайне затруднительное положение. Необходимо отметить, что степень овладения русским языком зависит от того, из какой страны мигрировал студент: обучающиеся из ряда бывших республик СССР (Белоруссии, Украины), как правило, не испытывают проблемы со знанием русского языка, и, как следствие, у них не будет языковых проблем при обучении в ВУЗе, как, например, у студентов, приехавших из дальнего зарубежья;

- трудностями во взаимодействии с российскими студентами из-за особенностей культурных норм поведения, системы ценностей, повседневной практики жизнедеятельности и др., характерных для русской культуры.

При этом межнациональные контакты могут иметь негативные последствия, связанные как с проявлением этноцентризма, когда национальные особенности чужой культуры воспринимаются через призму своей, так и с неправильной организацией учебно-воспитательного процесса, не предусматривающего преодоления культурного шока в период адаптации, который переживает студент из числа мигрантов, приезжающий в другую страну.

Обобщая имеющиеся материалы, рассматривающие вопросы социокультурной (в первую очередь, через образовательную среду) адаптации мигрантов, можно говорить о том, что решение проблемы социализации и адаптации учащихся-инофонов на этапе дошкольного, школьного и вузовского образования лежит в области права, экономики, культуры и образования.

Анализ проведенных исследований, отчетов реализованных проектов в области образования учащихся-инофонов позволяет определить в качестве возможных путей решения этих проблем следующие:

Правовая защищенность

Необходимо отрегулировать правовой статус детей мигрантов – внести изменения в законодательную базу в виде права мигрантов на получение бесплатного образования, доступа к льготам по оплате образовательных и иных услуг, в том числе и услуг специалистов РКИ.

Необходима разработка Концепции, нормативных документов, локальных актов (при необходимости — внесение изменений в действующие) на уровне Министерства просвещения, регламентирующих работу образовательных организаций по организации *социальной* инклюзивной среды в каждой образовательной организации на всех уровнях образования.

Требуется четкий учет детей мигрантов и организация сопровождения семьи социальным педагогом на предмет включения ребенка в образовательное пространство. Это становится возможным только при организации межведомственного взаимодействия.

Необходимо предусмотреть возможность открытия горячей линии для детей мигрантов с возможностью оказания помощи любого характера на родном для них языке.

Экономика и культура

Предусмотреть:

- систему грантов и стипендий для учащихся-инофонов, успешно овладевающих учебной программой;
- финансово обеспечить оказание психолого-педагогической помощи образовательной организацией ребенку мигрантов в адаптации к новой социокультурной среде (тьюторы, специалисты РКИ, логопеды, учебники и пособия и др.);
- поощрять стремление родителей поддерживать интерес ребенка к учебе;

- транслировать через СМИ идеи толерантности к поликультурализму, организовывать концерты, выставки произведений искусства и др. стран, из которых приезжают мигранты.

Образование (психолого-педагогическая защищенность)

- Для образования важным является определение цели обучения детей мигрантов – непосредственно обучение (т. е. определенный уровень знаний, необходимый для успешной сдачи ИГА, ЕГЭ и дальнейшее продолжение обучения) или социокультурная социализация, в зависимости от этого должен разрабатываться индивидуальный образовательный маршрут такого ребенка;
- создание комфортной социально-инклюзивной среды на всех уровнях образования для реализации образовательных потребностей учащихся-инофонов;
- расширение подготовки учителей-филологов со специализацией «Русский язык как иностранный» (РКИ);
- создание в каждом регионе «банка» психолого-педагогических кадров, владеющих не только русским языком, но и одним из языков учащегося-инофона (возможно с личной миграционной историей), для оказания помощи как ребенку, так и его родителям-мигрантам на начальных этапах включения в образовательную среду либо приглашение таких специалистов из стран исхода;
- создание и поддержка центров русского языка в странах исхода мигрантов;
- создание центров методической и ресурсной поддержки обучения учащихся-инофонов;
- повышение компетентности учителей, работающих в условиях поликультурного класса;
- разработка и включение в учебный план вузовской подготовки педагогов, психологов, лингвистов и др. специалистов дисциплины «Образование в условиях поликультурной среды»;
- возрождение и распространение опыта работы «Школы русского языка» и подобных успешных проектов;
- знакомство детей мигрантов с правилами и нормами поведения, принятыми в нашей культуре;
- включение детей-инофонов в дополнительное образование, внеклассные формы (музыка, творчество, спорт, игры и др.);

- активное включение семьи мигрантов в социокультурную среду общества через межрегиональные общественные организации (МОО), общероссийские национальные общественные организации, региональные национальные общественные организации;
- проведение исследования проблем и запросов детей из семей мигрантов;
- Пути решения обозначенных проблем в образовании мигрантов и их детей видятся в разработке целостной концепции создания доступной и безопасной социальной инклюзивной образовательной среды, направленной на сокращение разрыва между обучающимися с разным социально-экономическим статусом, на реальную инклюзию и социальную сплоченность всех обучающихся, на предоставление равного (законодательно закрепленного) доступа к качественному образованию для всех.

Содержание данной концепции должно быть обосновано результатами масштабного теоретико-эмпирического психологического исследования проблем, связанных с обучением мигрантов и их детей, выявления образовательных потребностей последних. Необходимы психологические исследования, направленные на прогнозирование в долгосрочной перспективе последствий миграционных процессов для образования.

В целом, реализация этих задач становится возможной только в том случае, когда государство определится с целями приема мигрантов – это трудовая миграция (предусматривающая возврат мигрантов в страну исхода) или экономическая (предполагающая выбор нашей страны в качестве дальнейшего проживания).

С.И. Ельникова
*кандидат педагогических наук, доцент,
Декан факультета повышения квалификации
преподавателей русского языка как иностранного*

Анализ и оценка эффективности реализации мер, направленных на проверку уровня владения гражданами русским языком, знаний основ законодательства и истории Российской Федерации

История вопроса

В 1992 г. в Российской Федерации начала формироваться государственная система лингводидактического тестирования по русскому языку как иностранному (ТРКИ – TORFL). Актуальность создания Системы была вызвана необходимостью интеграции России в международное образовательное сообщество и обеспечения единых подходов при оценивании уровня сформированности коммуникативных навыков иностранных граждан, прежде всего студентов, обучающихся в российских вузах.

Разработка Системы ТРКИ была осуществлена группой вузов, уже обладающих серьезным опытом преподавания и обучения русскому языку *в аспекте иностранного*, объединенных в Российский тестовый консорциум: Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Российский университет дружбы народов, Санкт-Петербургский государственный университет и Государственный институт русского языка имени А.С. Пушкина.

Вузами была научно сформулирована и методически описана Система, включающая в себя следующие шесть уровней владения русским языком как иностранным, соответствующих международной системе языкового тестирования: элементарный (А1); базовый (А2); первый (В1); второй (В2); третий (С1); четвертый (С2).

В течение нескольких лет вузами-разработчиками системы было подготовлено научно - методическое обеспечение системы тестирования: требования, подробно описывающие необходимые

коммуникативные навыки, достаточные для того или иного уровня владения языком; типовые тесты, сделавшие возможным разработку единых контрольно-измерительных материалов и осуществление стандартизированного контроля знаний; учебники, учебно-методические пособия, создавшие систему эффективной подготовки к сдаче тестирования и т. д.

В 1997 г. Российская государственная система лингводидактического тестирования признана соответствующей требованиям, предъявляемым Ассоциацией лингвистических тесторов Европы (ALTE). Система лингводидактического тестирования ТРКИ позволила унифицировать систему оценивания уровня владения русским языком, обеспечить конвертируемость квалификационных документов, принятых в разных странах.

Следующим этапом развития государственной системы тестирования стало использование языкового тестирования в качестве инструмента определения способности иностранных граждан интегрироваться в российское общество. Первым шагом стало в 2004 г. законодательно закрепленное обязательное тестирование иностранных граждан, претендующих на получение российского гражданства Российской Федерации (в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ).

Статья 13 Закона о гражданстве Российской Федерации, устанавливающая общий порядок приема в гражданство Российской Федерации, определяет в числе прочих необходимых условий приема в гражданство Российской Федерации владение заявителем русским языком, порядок определения уровня знаний которого устанавливается Положением о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации.

Положение о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 14.11.2002 № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации», предусматривает представление заявителем документа, подтверждающего владение им русским языком на уровне, достаточном для общения в устной и письменной форме в условиях языковой среды. Владение русским языком на указанном уровне подтверждается, кроме прочих документов, сертификатом о прохождении государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку (в объеме не ниже базового уровня владения русским языком как иностранным языком), выданного на территории Российской Федерации или за рубежом образовательной организацией, которая включена в утвержденный Министерством науки и высшего образования Российской Федерации перечень образовательных орга-

низаций, проводящих государственное тестирование по русскому языку как иностранному языку. Порядок и критерии включения образовательных организаций в указанный перечень, форма и порядок проведения такого тестирования, уровни владения русским языком как иностранным языком и требования к ним, форма, порядок выдачи сертификата о прохождении государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку и технические требования к названному сертификату утверждаются Министерством науки и высшего образования Российской Федерации.

В 2012 г. законодательно введено тестирование по русскому языку как иностранному для трудящихся-мигрантов, желающих получить разрешение на ведение трудовой деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, розничной торговли и бытового обслуживания (в соответствии с Федеральным законом от 12 ноября 2012 г. № 185-ФЗ).

С 01.01.2015 года согласно закону №74-ФЗ иностранные граждане, въехавшие и находящиеся на территории Российской Федерации (РФ), должны сдать экзамены на знание русского языка как иностранного, истории РФ, основ законодательства РФ.

Методическая разработка проведения лингводидактического тестирования была поручена образовательным организациям высшего образования – разработчикам системы тестирования ТРКИ.

Таким образом, круг задач лингводидактического тестирования, помимо образовательной и профессиональной подготовки, был существенно расширен адаптационной и интеграционной проблематикой, призванной способствовать социально-культурной адаптации иностранных граждан в российское общество.

Нормативно-правовое регулирование комплексного экзамена

Современный этап функционирования системы тестирования начал формироваться в развитие Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия», согласно которому был введен для иностранных граждан экзамен на знание основ жизни российского общества – комплексный экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации.

В рамках исполнения Указа Президента РФ вопросы реализации мер по обеспечению социально-культурной адаптации иностранных граждан нашли отражение в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025г., а также в поэтапных планах ее исполнения.

В рамках исполнения выше обозначенных доктринальных документов приняты три Федеральных закона:

- Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (введен экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства РФ для иностранных граждан, желающих получить разрешение на работу либо патент, разрешение на временное проживание или вид на жительство);
- Федеральный закон от 24 ноября 2014 г. №357-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и в отдельные законодательные акты РФ» (введен экзамен на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства РФ для иностранных граждан, желающих получить патент);
- Федеральный закон от 30 декабря 2015г. №465-ФЗ «О внесении изменения в статью 15.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (граждане союзного государства, образованного Россией и Белоруссией, освобождены от сдачи экзамена).

При проведении исследования использовались следующие методы: анализ нормативно-правовых актов, в том числе локальных, образцов типовых документов и прочих документов; метод статистического анализа; опросы сотрудников уполномоченных организаций, должностных лиц органов исполнительной власти, иностранных граждан.

Практика проведения экзамена

Вопросы проведения комплексного экзамена в 2014–2020 гг. находились в фокусе общественного внимания и явились объектом обсуждения на различных площадках: Администрации Президента в рамках подведения итогов реализации миграционной политики РФ, Совете Федерации Федерального Собрания РФ, Общественной Палате РФ, Общественном Совете при ФМС России, Совете по русскому языку при Правительстве Российской Федерации, Совете по русскому языку при Президенте Российской Федерации и др.

Ежегодно уполномоченные Минобрнауки России вузы проводят Всероссийскую конференцию «Русский язык и вопросы социокультурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации», инициируют проведение рабочих совещаний в регионах РФ по вопросам организации проведения комплексного

экзамена с участием органов власти субъектов РФ (Республика Башкирия, Республика Татарстан, Республика Крым, Тюменская область, Волгоградская область и др.).

На сегодняшний день проведение комплексного экзамена в стране осуществляется по двум процедурам, разработанным на федеральном уровне (74-ФЗ) и на уровне субъектов РФ (357-ФЗ).

Федеральный уровень

Орган, ответственный за организацию и проведение экзамена на федеральном уровне, – Минобрнауки России.

Анализ федеральной процедуры демонстрирует сформированность организационно-методической и нормативной основ проведения экзамена.

Разработаны подзаконные акты Минобрнауки России, сформировавшие организационную структуру и методическую базу проведения комплексного экзамена:

1) Приказ Минобрнауки России от 29 августа 2014 г. № 1153 «Об утверждении Порядка и критериев включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации»,

2) Приказ Министерства образования и науки РФ от 31 июля 2015 г. N 793 «О внесении изменений в порядок и критерии включения образовательных организаций в перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 29 августа 2014 г. N 1153»,

3) Приказ Минобрнауки России от 29 августа 2014 г. № 1154 «Об утверждении формы, порядка выдачи сертификата о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства Российской Федерации и технических требований к нему»,

4) Приказ Минобрнауки России от 29 августа 2014 г. № 1156 «Об утверждении формы, порядка проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации, требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена»,

5) Приказ Минобрнауки России от 30 декабря 2014 года №1654 «О создании комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации по разработке методического обеспечения проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации

и контрольных измерительных материалов для его подготовки и проведения»,

6) Приказ Минобрнауки России от 27.10.2017 №1055 «О создании комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации по разработке методического обеспечения проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и контрольных измерительных материалов для его подготовки и проведения»,

7) Приказ Минобрнауки России от 02 декабря 2014 года №1533 «О создании комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации по разработке методического обеспечения проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и контрольных измерительных материалов для его подготовки и проведения».

8) Приказ Минобрнауки России от 29 августа 2017г. №856 «Об утверждении перечня образовательных организаций, проводящих комплексный экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации».

В рамках исполнения 74-ФЗ подготовлено постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 2014 г. № 729, регламентирующее учет сертификатов о прохождении комплексного экзамена по федеральной процедуре.

Одной из важнейших задач учета сертификатов и удостоверения их подлинности является организация обмена оперативной информацией о функционировании механизмов сбора, хранения и обработки сведений о результатах экзамена с соответствующими федеральными ведомствами и органами исполнительной власти в служебных целях. Результаты экзамена — отдельная категория информации, подлежащая хранению и оперативному обмену с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и их территориальными подразделениями. Основным инструментом оперативного информационного обмена стала Интегрированная распределенная система информационного обмена результатами тестирования иностранных граждан (далее — ИРСИОРТ), разработанная по заказу Министерства образования и науки Российской Федерации в период реализации дорожной карты Минобрнауки России по обеспечению введения комплексного экзамена по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации. ИРСИОРТ создавалась с целью обеспечения условий для единого и полного учета всех сдавших экзамен иностранных граждан и лиц без гражданства в рамках федеральной системы тестирования. Разработчиком и оператором электронной

системы до конца 2020 года (в соответствии с условиями заказа) является ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов», затем система должна быть передана на баланс Министерства науки и высшего образования Российской Федерации. Все необходимые сведения вносятся в ИРСИОРТ образовательными организациями, проводящими комплексный экзамен, в оперативном порядке. Доступ в ИРСИОРТ предоставлен Министерству внутренних дел РФ, в том числе его территориальным подразделениям. Электронная система в процессе организации экзамена является механизмом проверки подлинности представляемых в территориальные подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации сертификатов о сдаче комплексного экзамена. ИРСИОРТ стала эффективным инструментом оперативной проверки результатов сдачи экзамена, а также обеспечения соблюдения установленных законодательством сроков оформления сертификатов. К недостаткам существующей практики учета документов можно отнести то, что есть вузы, имеющие свою систему учета и не загружающие в ИРСИОРТ результаты проведения экзамена.

Необходимо отметить также, что образовательные организации, проводящие комплексный экзамен, ежемесячно осуществляют загрузку усеченной информации об иностранных гражданах и результатах сдачи ими экзамена в Федеральную информационную систему «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении» (далее — ФИС ФРДО). Загрузка сведений в ФИС ФРДО осуществляется в целях исполнения пункта 2 статьи 15.1 Федерального закона РФ от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Оператором ФИС ФРДО является Росособнадзор.

Здесь также возникает некоторое противоречие, т.к. сертификат, подтверждающий уровень владения языком, знание истории и основ законодательства РФ, не является документом об образовании и/или о квалификации либо документом об обучении.

За годы реализации вышеперечисленного нормативно-правового обеспечения было разработано и методическое обеспечение экзамена:

- для обеспечения методической поддержки системы тестирования иностранных граждан с 2016 года осуществляется разработка экспресс-курсов, в том числе на языках стран миграционного исхода и возможностью обучения онлайн; разрабатываются новые варианты контрольно-измерительных материалов для различных категорий лиц, в том числе с ограниченными возможностями здоровья; уполномоченными вузами запланированы ряд мероприятий

методической поддержки системы подготовки к комплексному экзамену, включая развитие системы обучения детей мигрантов как важной составляющей системы успешной социокультурной адаптации мигрантов (методические материалы и онлайн-курсы РУДН прилагаются).

В 2014 году была создана комиссия Министерства образования и науки Российской Федерации по разработке методического обеспечения проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и контрольных измерительных материалов для его подготовки и проведения (далее – Комиссия), функционирующая в соответствии с Приказами Минобрнауки России от 30.12.2014г. №1654 и от 27.10.2017 №1055. Состав Комиссии Минобрнауки России сформирован из числа профильных специалистов университетов России, прошедших конкурсный отбор и включенных в список организаций, проводящих комплексный экзамен, а также представителей Минобрнауки России. Комиссия была создана с целью оказания организационной и методической поддержки государственной системы тестирования иностранных граждан в миграционных целях. Однако в связи с реорганизацией Министерства в настоящее время статус Комиссии Минобрнауки России является неопределенным.

В 2017 г. специалистами МГУ имени М.В. Ломоносова, Санкт-Петербургского государственного университета, РУДН и Государственного университета русского языка им. А.С. Пушкина было опубликовано учебное пособие, адресованное руководителям и сотрудникам организаций, проводящих Комплексный экзамен в регионах РФ, а также сотрудникам федеральных и региональных органов власти, учреждений высшей школы и общественных объединений (проект был поддержан Общероссийской общественной организацией «Российский союз ректоров»).

В целях координации и повышения качества научно-методической, учебной и организационной работы, связанной с проведением Комплексного экзамена, ведущие вузы РФ ежегодно проводят международные и общероссийские общественно значимые мероприятия – научно-практические конференции, круглые столы, вебинары, обучающие семинары (в том числе очно-дистанционного характера), бесплатные экспресс-курсы по подготовке к комплексному экзамену и др., в которых принимают участие сотни российских и зарубежных специалистов в области лингводидактического тестирования.

Таким образом, вузами – участниками системы ТРКИ – за последние годы проведен (и осуществляется в настоящее время)

огромный объем многоплановой работы, направленной на научное, учебно-методическое и организационное обеспечение системы проведения Комплексного экзамена, которая гармонично встроена в международную систему языкового тестирования, полностью соответствует мировой практике организации языковых и адаптационных тестов, разрабатываемых специально для миграционных целей.

Методическая база экзамена по федеральной процедуре включает разработанные требования к уровню знаний иностранных граждан (ИР, РВ, ВЖ), типовые тесты, более 350 вариантов закрытых экзаменационных заданий, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья, учебники, учебные пособия, экспресс курсы, обучающие двуязычные словари, программы для подготовки как иностранных граждан, так и преподавателей и др. Организационно-методическое обеспечение проведения комплексного экзамена осуществляет специально созданная Комиссия Министерства образования и науки Российской Федерации по методическому обеспечению комплексного экзамена, в состав которой входят профильные специалисты образовательных организаций, проводящих комплексный экзамен.

Минобрнауки России определяет вузы, уполномоченных на проведение комплексного экзамена по федеральной процедуре. В настоящее время таких вузов 13, но это не значит, что проведение экзамена ограничивается 13 точками в стране. В России и за рубежом открыто более 1000 локальных центров тестирования, на базе которых проводится комплексный экзамен. Уполномоченные вузы обеспечивают чистоту проведения экзамена и прозрачность оценки уровня владения русским языком.

Принципы обеспечения информационной открытости, заложенные в систему проведения комплексного экзамена, нашли свое отражение в ведении единого реестра локальных центров тестирования, на базе которых организуется проведение комплексного экзамена на территории РФ и за рубежом (далее — Реестр). Это позволяет иностранным гражданам и работодателям иметь объективную информацию о местах приема экзамена на территории Российской Федерации и за рубежом. Реестр локальных центров тестирования, на базе которых организуется проведение комплексного экзамена на территории РФ и за рубежом, представляет собой базу данных, заполняемую и обновляемую образовательными организациями, проводящими комплексный экзамен, содержит информацию о географическом расположении, контактных данных и контактных лицах, ответственных за организацию проведения экзамена. Основной задачей Реестра является обеспече-

ние информированности иностранных граждан о местах проведения комплексного экзамена. Доступ к Реестру, а также к онлайн-карте локальных центров тестирования обеспечен на портале научно-методического объединения «Российский тестовый консорциум». Список центров размещен на сайтах Минобрнауки России и научно-методического объединения «Российский тестовый консорциум». Кроме того необходимо подчеркнуть, что в Российской Федерации в рамках федеральной системы проведения комплексного экзамена сформировано информационное пространство, достаточно полно обеспечивающее потребности обозначенных категорий граждан и заинтересованных органов государственной власти.



За 2019 год о федеральной процедуре прошло экзамен 1 724 811 человек, за 2020 – на сентябрь-месяц 80 273 человека (*Приложение 1*). Достоверной информации о прошедших экзамен по региональной процедуре в эти сроки нет. Существует информация за 2017 год. (*Приложение 2*)

Региональный уровень

Орган, ответственный за организацию и проведение экзамена на региональном уровне, – высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ.

Нормативно-правовая основа регионального экзамена регламентируется 357-ФЗ, в соответствии с которым издан приказ

Минобрнауки России от 26.01.2015 г. № 21 «Об утверждении формы документа о прохождении экзамена на владение русским языком, знание истории и основ законодательства Российской Федерации». Также в соответствии с 357-ФЗ при проведении комплексного экзамена субъекты обязаны опираться на приказ Минобрнауки России от 29 августа 2014 г. № 1156 «Об утверждении формы, порядка проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена» в части установления требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена. За Минобрнауки России закреплены только эти полномочия в сфере регулирования региональной процедуры комплексного экзамена.

Разработка организационно-методического обеспечения экзамена также было поручено регионам РФ.

По состоянию на 01.01.2020 г. к нормативной разработке проведения комплексного экзамена приступили порядка 70 субъектов РФ.

Таким образом, отметим, что субъектам РФ были переданы чрезвычайно широкие полномочия по организации и проведению комплексного экзамена по региональной модели. В их ведении находятся:

- определение критериев и отбор образовательных организаций, принимающих комплексный экзамен в регионе;
- разработка организационной структуры, формы и порядка его проведения;
- создание единых методических документов.

Иными словами, реализация переданных субъектам РФ полномочий предполагает право на разработку и реализацию собственных процедур проведения комплексного экзамена.

Основная функция региональной процедуры состоит в дополнении федеральной — в тех субъектах, где наблюдается интенсивный приток трудящихся мигрантов и уполномоченные вузы не обладают достаточным потенциалом для адекватной организации процедуры проведения комплексного экзамена, либо региональными специалистами обоснован иной взгляд на организацию и проведение экзамена в силу имеющейся территориальной специфики. Всего комплексный экзамен проводится примерно в 40 регионах России. Самое значительное количество иностранных граждан, желающих получить патент (приблизительно 950000), по региональным процедурам сдали экзамен в 2015–2016 годах.

Проанализируем практику организации и проведения региональной процедуры комплексного экзамена в аспекте ее нормативно-правового регулирования.

Во многих исследованиях отмечается, что опыт организации комплексного экзамена по региональной модели в субъектах РФ нельзя охарактеризовать однозначно. Наиболее весомым в ряду этих исследований является сопоставление функционирования федеральной и региональной систем тестирования, проведенное Российским обществом преподавателей русского языка и литературы в 2020 году. Результаты мониторинга региональных систем проведения экзамена размещены на официальном сайте Российского общества преподавателей русского языка и литературы. Подробный анализ проводился также и ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов» и был опубликован в Аналитическом вестнике Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Экспертная работа. Исследование системы проведения экзамена для трудящихся-мигрантов.

Организационно-методическая основа регионального экзамена достаточно полно сформирована только в г. Москве.

Наряду с наличием положительных примеров проведения комплексного экзамена в некоторых субъектах РФ, где нормативно-правовая и организационно-методическая основа достаточно полно разработана с применением единых подходов, ряд субъектов проводят экзамен с существенными нарушениями федеральных стандартов, методологии разработки и проведения экзаменационных процедур.

Методическая база экзамена в субъектах РФ практически не сформирована. В аналитических материалах отмечается отсутствие единых организационно-методических подходов к проведению комплексного экзамена, а именно различное количество вопросов в заданиях, различное количество субтестов, варьирование продолжительности проведения экзамена как между регионами, так и внутри ряда субъектов РФ.

При проведении экзамена на региональном уровне используются либо экзаменационные задания, разработанные уполномоченными Минобрнауки России образовательными организациями на федеральном уровне, или их некорректно измененные версии, либо экзаменационные задания разрабатываются регионами РФ самостоятельно. Экспертиза таких материалов показала их полную научно-методическую несостоятельность, и они не были рекомендованы к использованию (результаты мониторинга региональных систем проведения экзамена размещены на сайте РОПРЯЛ). Отсутствие полноценной системы мониторинга за организацией

и проведением экзамена, обратной связи с тестируемыми и другими заинтересованными сторонами препятствует учету социальных последствий, оценке надежности и качества организации и управления.

В 11 субъектах РФ в используемых уполномоченными организациями контрольно-измерительных материалах присутствуют прямые заимствования тестовых заданий, утвержденных и используемых в рамках проведения Комплексного экзамена по федеральной системе. В общей сложности в ходе исследования было выявлено более 400 заимствований. Это свидетельствует о зачастую недостаточно высоком уровне методической и тестологической культуры лиц, занятых в реализации региональной системы тестирования.

Регионами, как правило, не осуществляется разработка учебно-методических и иных материалов для подготовки к сдаче экзамена. Региональная система не направлена на создание условий для социально-культурной адаптации иностранных граждан. Подробный анализ региональных процедур проведения экзамена подготовлен научно-методическим объединением «Российский тестовый консорциум» и Российским обществом преподавателей русского языка и литературы и размещен на официальном сайте РОПРЯЛ.

Анализ организационно-правовой формы тех структур, которые были уполномочены органами власти регионов на проведение регионального экзамена, показал следующие результаты. Ряд регионов в этот список включил федеральные и региональные многопрофильные университеты либо вузы, обладающие профильной специализацией (например, в области педагогики или лингвистики). Выбор подобных образовательных организаций представляется абсолютно оправданным как с организационно-технической, так и с учебно-методической стороны. Опираясь на научный потенциал этих вузов, в том числе на опыт специалистов в области преподавания русского языка как иностранного и лингводидактического тестирования, используя федеральные методологические и методические разработки, эти регионы смогли обеспечить все необходимые условия для корректной организации и проведения регионального экзамена.

Вместе с тем в ряде регионов были зафиксированы факты передачи полномочий по проведению комплексного экзамена вузам непрофильной направленности: медицинским, аграрными т.д. Указанные вузы обладают необходимыми ресурсами, однако для обеспечения организационно-технических условий проведения экзамена, вызывает определенные сомнения их способность разра-

ботать валидные контрольно-измерительные материалы, а также осуществить качественную подготовку мигрантов без помощи специалистов профильных вузов. В ряде субъектов в качестве уполномоченных организаций были определены иные образовательные организации, имеющие муниципальную либо частную формы собственности.

подавляющему большинству организаций, уполномоченных субъектами РФ на проведение экзамена, не удалось создать методическую основу, адекватную целям экзамена; в их деятельности фиксируются некорректные заимствования из федеральной системы тестирования, которые приводят к серьезным отступлениям от установленных методологических требований и стандартов. Таким образом, привлечение непрофильных организаций к проведению комплексного экзамена неприемлемо в силу отсутствия у последних какого-либо опыта в проведении социокультурных адаптационных процедур, недостатка специалистов в сфере тестологии и лингводидактического тестирования, преподавания русского языка как иностранного, истории и права. Подобные не вполне продуманные решения субъектов РФ, с одной стороны, дискредитируют идею обеспечения межнационального согласия и адаптации иностранных граждан, обозначенную в Указе Президента РФ от 07.05.2012 г. №602 «Об обеспечении межнационального согласия». С другой стороны, привлечение к процессу проведения регионального экзамена разного рода непрофильных организаций не дает положительного эффекта.

В результате анализа, проведенного РОПРЯЛ, было выявлено, что во всех исследуемых субъектах РФ, кроме Белгородской области, экзамен проводится специально созданными комиссиями, составы которых формируются из числа штатных педагогических работников организации, проводящей экзамен. Эти работники должны относиться к профессорско-преподавательскому составу, иметь высшее образование по направлению подготовки «Филология» и (или) «Лингвистика», «История», «Юриспруденция». В свою очередь, в Белгородской области для приема экзамена по русскому языку быть филологом необязательно: требование, предусматривающее наличие у членов комиссии по проведению Экзамена высшего образования по направлению подготовки «Филология», в этом регионе отсутствует. В результате исследования было выявлено несоответствие системы проведения Экзамена критериям надёжности, направленным на обеспечение равенства тестируемых. В частности, отсутствует механизм предоставления заинтересованным сторонам достоверной информации о форме и порядке проведения Экзамена, не прописаны проце-

дуры отбора и контроля деятельности вспомогательного персонала и самих тесторов, не предусмотрены какие-либо механизмы обучения персонала.

Проведенный в рамках работы Методической комиссии Минобрнауки анализ открытых информационных ресурсов, а также примеров контрольно-измерительных материалов показал, что привлечение непрофильных организаций к проведению комплексного экзамена не дает положительного эффекта. В процессе анализа осуществлялась оценка соответствия методических основ тестирования в регионах международным признанным принципам языкового и интеграционного тестирования.

Описанный выше подход к организации проведения экзамена и отбору организаций привел к существенным методическим и методологическим проблемам в проведении комплексного экзамена по региональной процедуре, отмеченным в анализе. Это:

- наличие неприемлемых (с точки зрения теории педагогических измерений) экзаменационных заданий;
- отсутствие структурированности и спецификации экзаменационных заданий;
- несоблюдение временных критериев проведения экзамена;
- отсутствие методического центра, обеспечивающего разработку методических документов, анализ и учет результатов и, как результат, применение экзаменационных заданий различного формата в уполномоченных организациях внутри одного региона (количество вопросов, форма вопросов, количество вариантов ответов и т.д.);
- отсутствие системы предварительной подготовки к экзамену.

Решить эти задачи возможно путем проведения стандартизации системы тестирования, которая должна быть выполнена с ориентацией на международный стандарт качества оценки индивидуальных компетенций, основывающийся на базовых принципах корректного функционирования системы: валидности, надежности, практичности, учете социальных последствий, учете качества организации и управления, законности и равенстве. Реализация вышеназванных принципов определяет конкретные требования ко всем стадиям и аспектам процесса оказания услуги: к научно-методическому сопровождению экзамена, к его информационной поддержке, к самой процедуре проведения экзамена, к оценке тестовых работ. Необходимо провести огромную работу доработке системы для работы с людьми с ограниченными возможностями здоровья. По заказу Министерства образования и науки РФ специалистами МГУ были разработаны варианты субтестов для людей с ограниченными возможностями слуха и зрения. Но подготовлено

ограниченное количество вариантов теста и в активное использование центрами тестирования материалы не поступили. Существующий формат субтеста «Письмо» по содержанию соответствует возможностям тестируемых лиц с тяжелыми нарушениями слуха, однако требуется адаптация с точки зрения формулировок ввода анкетных данных. Основные принципы построения процедуры комплексного экзамена по региональной процедуре для лиц с нарушениями слуха разработаны на основе преемственности уникальной отечественной методики обучения русскому языку и методики заполнения анкеты. В эту методику входит знакомство с описанием ситуации и формулирования задания, составление плана ответов на пункты анкеты, формирование навыка формулирования вариативных ответов. Таким образом, рассмотренные принципы проведения комплексного экзамена для лиц с ограниченными возможностями здоровья позволяют иностранным гражданам, относящимся к данной категории, реализовывать свои права наравне с другими участниками тестирования. В соответствии с нормативно-правовой базой от экзамена освобождаются инвалиды 1 группы, но существует также ряд заболеваний, при которых присваивается 2 группа инвалидности, а претендент действительно не имеет возможности полноценно принять участие в экзаменационных процедурах. Так, в практике центров тестирования встречались обращения людей с нарушениями речи, полученными вследствие инсульта либо болезни гортани/связок. В таком случае сотрудники стоят перед выбором допуска либо нарушения правил тестирования, либо прав человека (т. к. отказывать в приеме экзамена они не имеют законного права).

Другим очень серьезным методическим нарушением при проведении экзамена по региональной процедуре является отсутствие субтеста «Говорение» в составе экзаменационных заданий ряда регионов РФ, в том числе в Москве. Отсутствие проверки навыков устной речи – наиболее востребованного навыка в практической жизни у иностранных граждан – в структуре регионального экзамена противоречит адаптационной сущности комплексного экзамена и серьезно нарушает архитектуру его проведения.

Следующей проблемой, требующей разрешения, является вопрос установления стоимости проведения экзамена.

Экзамен на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации представляет собой услугу. Вопрос о статусе данной услуги как образовательной, государственной либо иной в настоящее время не решен. На сегодняшний день не установлен также единый статус проведения экзамена по региональной процедуре. Услуга по оценке языковых и

социокультурных компетенций мигрантов является также неотъемлемой частью региональной процедуры получения патента в РФ. В связи с ее масштабом представляется необходимым привести систему сертификации к единому стандарту, который мог бы реализовываться во всех регионах РФ.

При расчете стоимости экзамена стоит обратить внимание и на эпизодические расходы, возникающие на определенных стадиях (например, на стадии подготовки и запуска системы в регионе). Итак, затраты на организацию и проведение экзамена складываются из прямых, накладных и других расходов, а также обязательных налоговых отчислений. Данные виды расходов должны быть учтены в корректно составленной сметной стоимости услуг по проведению экзамена. К прямым расходам относятся затраты организации, непосредственно связанные с процессом проведения экзамена. Единство требований позволяет представить единое экономическое обоснование системы проведения экзамена. Однако использование единой методики расчета не предполагает установления единой стоимости прохождения экзамена во всех регионах России. При наличии единой методики расчета расходы на проведение экзамена должны определяться отдельно для каждой организации. Поскольку система проведения экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации обладает определенной региональной спецификой, при расчете стоимости экзамена в каждом конкретном регионе данная специфика должна быть учтена. Вместе с тем, несмотря на особенности экономической системы каждого субъекта Федерации, стоимость участия в экзамене должна быть сопоставимой, отвечать требованиям финансовой доступности и соответствовать интересам обеих сторон — потребителей и поставщиков услуги. Экономическое обоснование системы проведения экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации должно опираться на действующие нормативно-правовые акты РФ. Кроме того, поскольку организация экзамена представляет собой многоступенчатый процесс, предполагающий множество разнородных процедур, в расчетные формулы следует включить все типы расходов, связанных с организацией экзамена для иностранцев. Под выражением «все типы расходов» подразумеваются как непосредственно связанные с оказанием услуги затраты организации (прямые расходы), так и затраты, которые не могут быть прямо отнесены к себестоимости услуги, однако имеют к ней косвенное отношение (накладные расходы). Помимо этого, следует учитывать обязательные налоговые отчисления, установленные

законодательством Российской Федерации. Данные виды расходов являются постоянными, однако при расчете стоимости экзамена стоит обратить внимание и на эпизодические расходы, возникающие на определенных стадиях (например, на стадии подготовки и запуска системы в регионах).

В существующих нормативно-правовых актах всех исследуемых субъектов отсутствует информация об органе, устанавливающем стоимость проведения экзамена. Постановление Правительства Белгородской области от 26 января 2015 года № 11–пп «Об утверждении перечня образовательных организаций Белгородской области, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, предусмотренного пунктом 8 статьи 15.1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Так, в нормативно-правовых актах 20 субъектов отсутствует какое-либо упоминание о стоимости проведения экзамена, в нормативно-правовых актах Белгородской области и Забайкальского края указано, что стоимость устанавливается в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

В 14 из 22 субъектов стоимость проведения экзамена в пределах региона одинакова. В свою очередь, в Белгородской области этот показатель существенно различается: от 300 рублей в средних школах, принимающих экзамен только у граждан Украины, до 1000 рублей в Белгородском государственном университете. Диапазон ценового варьирования в Кировской области – от 1500 до 2700 рублей, в Ульяновской области – от 3500 до 4000 рублей, в Нижегородской области – от 1900 до 2500 рублей, в Забайкальском крае – от 1200 рублей до 4000 рублей, в Сахалинской области – от 3200 до 4200 рублей.

Минимальная стоимость проведения экзамена для граждан Украины зафиксирована в Белгородской области (300 рублей), для всех иностранных граждан – в Москве (500 рублей). Самый дорогой экзамен в Кабардино-Балкарской Республике: за его прохождение иностранный гражданин должен заплатить 5300 рублей. Средняя стоимость проведения экзамена на территории 22 исследуемых субъектов РФ составляет 3190 рублей. Из 111 организаций только в одной – Чукотском институте развития образования и повышения квалификации – в открытом доступе представлен расчёт стоимости экзамена. Обоснование стоимости, как правило, в региональных организациях отсутствует. Выявленные в ходе исследования колебания в ценообразовании свидетельствуют о различных уровнях качества организации и проведения

экзамена, причём как в различных субъектах Российской Федерации, так и в пределах одного субъекта.

Это, в свою очередь, позволяет говорить о разной степени ответственности уполномоченных организаций международным минимальным стандартам качества организации и управления.

Практика организации и проведения комплексного экзамена в течение 2014–2020 годов показала, что информационное поле комплексного экзамена существенно шире вопросов информационного сопровождения, обозначенных в приказе Минобрнауки России №1156. За указанный период проведения комплексного экзамена были сформированы следующие направления информационно-аналитической деятельности:

- информационное сопровождение различных мероприятий, проводимых в рамках государственной системы тестирования иностранных граждан для различных категорий заинтересованных групп (образовательных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, преподавателей, представителей государственных и муниципальных органов власти). За более чем три года проведения экзамена менялся характер проводимых мероприятий, и эти изменения характеризуют ключевые проблемные зоны. Так, именно 2015 год стал первым годом обязательного проведения экзамена для широкой категории иностранных граждан, желающих получить разрешение на работу либо патент на ведение трудовой деятельности, разрешение на временное проживание или вид на жительство. Данный период характеризовался массовым наплывом иностранных граждан, которым в соответствии с законодательством необходимо было в установленные сроки подготовить пакет документов для оформления своего правового статуса в России. В связи с этим были реализованы мероприятия по расширению сети локальных центров проведения комплексного экзамена во всех регионах РФ для обеспечения прав иностранных граждан на сдачу обязательного экзамена на всей территории страны. Отрабатывались модели межведомственного информационного взаимодействия по внесению в электронные базы данных сведений об иностранных гражданах, сдавших экзамен, и по их оперативной передаче территориальным подразделениям Федеральной миграционной службы Российской Федерации, истории России и основам законодательства Российской Федерации, требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена». В соответствии с приказом, «организации, проводящие комплексный экзамен, не позднее чем за неделю

до проведения комплексного экзамена размещают информацию о датах проведения комплексного экзамена и демонстрационные варианты тестов на своих информационных стендах и официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также на сайтах иных организаций, в случае проведения комплексного экзамена за пределами организации, проводящей экзамен». В целях реализации положений указанного подзаконного акта образовательные организации, включенные в перечень образовательных организаций, проводящих экзамен, обеспечивают ведение, заполнение и обновление информации об экзамене на специальных сайтах либо специализированных интернет-страницах, на которых актуализируется информация в части расписания проведения экзаменационных сессий, демонстрационных вариантов контрольно-измерительных материалов и контактных данных центров тестирования (рис.1). Приказ Министерства образования и науки РФ от 29 августа 2014 г. №1156 «Об утверждении формы, порядка проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации, требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена».

- обеспечение развития и продвижения системы учебно-методического оснащения процесса обучения, подготовки и проведения экзамена для иностранных граждан, а также системы повышения профессионального мастерства преподавателей, задействованных в проведении экзамена. Система учебно-методического оснащения процесса обучения, подготовки и проведения экзамена для иностранных граждан, а также система повышения профессионального мастерства преподавателей, задействованных в проведении экзамена, начали активно разрабатываться еще в течение 2013–2014 годов — в период подготовки к введению экзамена. Важная роль в обеспечении информационной открытости системы тестирования иностранных граждан принадлежит единому portalу, содержащему сводную информацию о мероприятиях и научных, научно-практических и учебно-методических разработках, — сайту научно-методического объединения «Российский тестовый консорциум», в который входят образовательные организации — разработчики государственной системы тестирования. 32.32[Электронный ресурс]. URL: www.testcons.ru/ (дата обращения: 07.03.2017).

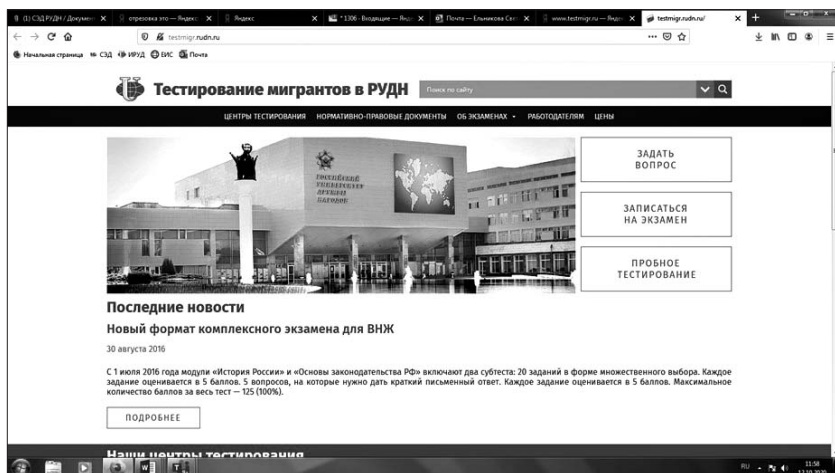


Рис. 1

- новостная лента отражает различные мероприятия, организуемые в области проведения комплексного экзамена. Основной задачей портала стало предоставление доступа к информации о всех аспектах проведения комплексного экзамена и обеспечение информированности различных сторон о работе, приводящейся в этой области. Портал «Российского тестового консорциума» стал инструментом предоставления открытого доступа иностранным гражданам и продвижения среди них широкого круга электронных образовательных ресурсов для подготовки к экзамену, а также для его пробной сдачи. Значимым инструментом информационного взаимодействия в рамках профессиональной среды является печатный орган научно-методического объединения «Российский тестовый консорциум» — периодический журнал «Русский тест: теория и практика» рис. 3). Цель журнала — предоставить отечественным и зарубежным русистам научную площадку для обсуждения актуальных аспектов лингводидактического тестирования и комплексного экзамена по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации, для презентации результатов фундаментальных и прикладных исследований в данной области.

Анализ информационного пространства региональных систем проведения экзамена показал, что единые информационные центры, эффективные каналы информирования заинтересованных

сторон в рамках субъектов Российской Федерации не сформированы. Информирование ведется на интернет-сайтах некоторых региональных организаций, уполномоченных на проведение экзамена, однако корректность предоставления информации обеспечивается далеко не всегда. Отсутствие прозрачности в организации экзамена и информировании заинтересованных сторон в регионах РФ существенно нарушает права иностранных граждан и требует нормативного регулирования как в пределах нормотворчества субъектов Российской Федерации, так и на уровне федерального законодательства.

Еще одна проблема, попавшая в поле зрения при детальном анализе существующей системы это форма выдаваемого документа, срок его действия. Для федерального уровня форма документа и его срок действия установлена Приказом Минобрнауки России от 26.01.2015, № 21 «Об утверждении формы документа о прохождении экзамена на владение русским языком, знание истории и основ законодательства Российской Федерации».

Следует обратить внимание, что в соответствии с вышеупомянутым приказом документ о прохождении экзамена на владение русским языком, знание истории и основ законодательства РФ не является защищённой полиграфической продукцией, следовательно, не обладает степенями защиты от подделки. Вузы, работающие по федеральной процедуре, используют те же бланки, что и для тестирования на получение гражданства РФ, т. е. бланки со степенью защиты. В большинстве региональных организаций документ изготавливается на офисной бумаге без использования специального полиграфического оборудования. Проведенное исследование позволило выявить отдельные несоответствия выдаваемых документов упомянутому выше приказу (например, в Нижегородской области). Из 111 организаций, уполномоченных проводить экзамен, лишь у половины информация об экзамене опубликована на официальных Интернет-сайтах указанных организаций. Механизм учета выданных документов существует в 16 из 22 регионов, и, как правило, не передается в другой регион. Мигрант же не ограничен в своем праве перемещаться из региона в регион. В остальных субъектах информацию о механизме учета не удалось получить ни в открытых источниках, ни у представителей уполномоченных организаций.

Следует отметить, что в федеральном законодательстве отсутствует указание на срок действия выдаваемого документа. В региональных нормативных документах срок действия документа также не указан, что позволяет говорить о наличии лакуны в правовом регулировании данного вопроса. Правовая неопределенность в

определении срока действия документа о тестировании порождает новые проблемы: срок действия выдаваемого документа варьируется от 1 года до 5 лет. Согласно информации, полученной в ходе телефонных опросов, проведенных РОПРЯЛ, в 8 субъектах выдаваемый документ является бессрочным. В 6 центрах Белгородской области сообщают, что документ действует в течение 1 года, в одном центре утверждают, что документ действителен в течение 5 лет, в 9 отмечают, что документ не имеет срока действия. В Алтайском крае представители 2 уполномоченных организаций при опросе сообщили, что не осведомлены о сроке действия выдаваемого ими документа. Это на самом деле не некая формальная, а вполне методическая проблема, а именно отсутствие корреляции между требованиями к минимальному уровню знаний и сроком действия документа. Очевидно, что срок действия документа должен быть обусловлен предположением о сохранении тестируемым (иностранным гражданином) уровня владения языком в течение определённого периода, длительность которого должна быть установлена в результате научных исследований. Наличие различных сроков действия документа, предназначенного для достижения единой цели (подтверждение владения иностранным гражданином всеми видами речевой деятельности для получения разрешения на работу или патент) является прямым нарушением гарантий равенства участников экзамена. Неосведомленность представителей уполномоченных организаций свидетельствует об отсутствии системы обучения и контроля за персоналом. Отсутствие указания на срок действия документа в федеральном законодательстве оставляет право принятия решения о приёме документа о тестировании либо отказа в его приёме сотрудникам МВД, что является коррупциогенным фактором.

В федеральном законодательстве отсутствует также указание на орган государственной власти РФ или орган субъекта РФ, уполномоченный устанавливать порядок выдачи указанного документа. В 2 из 22 исследуемых субъектов РФ срок выдачи документа утвержден в нормативно-правовых актах субъекта (Курская и Тюменская области). Согласно постановлению Правительства Саратовской области, срок выдачи документа утверждается уполномоченной организацией. В остальных 19 субъектах срок выдачи документа в нормативно-правовых актах не установлен. Согласно проведенным опросам, срок выдачи документа в субъектах РФ варьируется от 1 рабочего дня до 2 недель. Так, в Алтайском крае, согласно информации представителей Алтайского государственного технического университета, документ выдается в течение 10 рабочих дней, Барнаульский государственный педагогический

колледж выдает документ в день сдачи экзамена, а представители других уполномоченных организаций края не смогли определенно ответить на вопрос о сроках выдачи документа. Исследование показало, что в действующем законодательстве Российской Федерации отсутствуют нормы, устанавливающие требования к единому порядку и сроку выдачи документа о тестировании. Как на уровне субъектов, так и внутри региона сроки выдачи документа варьируются, что не соответствует критериям практичности (обеспечение выдачи сертификата в установленные сроки), и является еще одним коррупциогенным фактором.

В федеральном законодательстве отсутствуют и какие-либо указания, касающиеся территории действия выдаваемого документа. В нормативных актах регионов пространственная сила документа также не определена. В Белгородской области представители 4 организаций сообщают, что документ действует на всей территории Российской Федерации, а ещё в 6 организациях подчёркивают, что его действие распространяется только на Белгородскую область. Представители 4 тестирующих центров заявили, что не осведомлены о территории действия документа. В остальных 19 исследуемых субъектах РФ документ действует только в пределах территории субъекта. Отсутствие указания на территорию действия регионального документа в федеральном законодательстве предоставляет дискреционные полномочия для органов МВД при его приёме, что является дополнительным коррупциогенным фактором, не учитывает возможные социальные последствия.

Деятельность в направлении противодействия коррупции в системе тестирования иностранных граждан стала одной из приоритетных уже в 2015 году. В целях систематизации работ в данном направлении были определены три основные категории лиц для обеспечения информированности: иностранные граждане, желающие сдать экзамен; сотрудники локальных центров тестирования, на базе которых проводится экзамен; сотрудники образовательных организаций, проводящих экзамен. В целях информирования иностранных граждан о мерах по противодействию коррупции на информационных стендах и сайтах в сети Интернет размещаются контакты для обращения в случае выявления фактов коррупционных действий. Кроме того, создана горячая телефонная линия Минобрнауки России для обращения иностранных граждан, желающих сдать экзамен. Информированность сотрудников образовательных организаций, проводящих экзамен, и центров тестирования обеспечивается соответствующими положениями в должностных инструкциях специалистов, а также ведением журнала информированности о мерах по противодействию коррупции.

Анализ регионального законодательства о системе проведения экзамена, информации о тестирующих организациях, находящейся в открытом доступе и данных опросов показал недостаточный уровень контроля за соблюдением федерального закона «О персональных данных» при проведении экзамена со стороны субъектов РФ. Ни в одном субъекте РФ не установлены требования к передаче персональных данных, а в 10 субъектах единственным установленным требованием, касающимся таких данных, является срок их хранения в уполномоченной организации. В 9 субъектах РФ персональные данные должны храниться в организациях в течение одного года, в Республике Северная Осетия-Алания – 3 года, в Кировской и Нижегородской областях требования не установлены вообще, что нарушает принцип сохранности и защищенности персональных данных. Следует также отметить, что федеральный закон «О персональных данных» предусматривает принятие не только правовых, но также и организационных мер: обеспечение записи, систематизация, накопление, хранение, уточнение персональных данных, учет машинных носителей, содержащих персональные данные, ведение реестров и журналов по учету таких данных, назначение ответственного лица за работу с ними. Акты субъектов РФ, а также локальные акты организаций данные меры не уточняют и не конкретизируют, что влечет за собой нарушение обеспечения должного уровня защищенности предоставляемых для обработки данных и нарушение прав тестируемых лиц. Отсутствие утвержденных требований к хранению и передаче персональных данных не позволяет говорить о соответствии процедур проведения Экзамена минимальному уровню безопасности и нарушает принцип качества организации и управления. В 13 регионах из 22 механизм контроля процедуры организации и проведения Экзамена не установлен. В остальных регионах контроль возложен на должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Анализ существующих лакун нормативных актов субъектов Российской Федерации позволяет нам выделить следующие проблемы, требующие устранения: отсутствие критериев отбора организаций, проводящих комплексный экзамен по региональной процедуре, в соответствии с критериями, установленными на федеральном уровне; отсутствие единого подхода к проведению регионального экзамена только образовательным организациям; отсутствие единой формы и порядка проведения комплексного экзамена на территории субъектов Российской Федерации, включая спецификацию, структуру экзаменационных заданий, нормативное время проведения экзамена, количество субтестов и

заданий в них; отсутствие технических требований, порядка и сроков выдачи документа об успешном прохождении экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации; отсутствие региональной системы учета документов об успешном прохождении комплексного экзамена и подключения организаций, проводящих комплексный экзамен в субъектах Российской Федерации, к существующей системе учета по федеральной процедуре; отсутствие органа государственной власти субъекта Российской Федерации или организации, уполномоченной контролировать соблюдение методических и организационно-технологических условий проведения комплексного экзамена в регионах; недочеты, допущенные в методической разработке материалов и проведению комплексного экзамена; нечеткие границы уровней сложности комплексного экзамена в зависимости от правового статуса, на который претендуют иностранные граждане; отсутствие преемственности уровней сложности экзамена; отсутствие эффективной системы контроля и ответственности за противоправные действия в области проведения комплексного экзамена; наличие дифференцированных сроков действия сертификатов и документов об успешном прохождении экзаменов в зависимости от уровня знаний иностранных граждан; непрозрачность пространственной силы и срока действия региональных документов об успешном прохождении экзамена.

С учетом того, что выявленные проблемы при проведении комплексного экзамена имеют системный характер практически во всех регионах, следует принять комплекс мер по корректировке регионального законодательства с целью обеспечения применения профессиональных и взвешенных подходов при формировании региональных систем тестирования. Субъектам РФ, планирующим создание подобных экзаменационных систем, рекомендуется осуществлять их организационную и методологическую разработку в соответствии с письмом Минобрнауки России от 6 апреля 2016 г. №ВК-781/09 «Об организационно-методических рекомендациях и контрольно-измерительных материалах», а также с опорой на предлагаемое пособие.

Для обеспечения соответствия системы комплексного экзамена принципам единообразия, применения научно-обоснованных подходов и обеспечения единства методического и организационного пространства его проведения органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо реализовать целый комплекс мер организационного характера, например:

- определить орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также должностное лицо, ответственные за

реализацию полномочий субъекта Российской Федерации в сфере проведения комплексного экзамена, установленных федеральным законодательством;

- разработать проекты нормативно-правовых актов субъекта Российской Федерации, регламентирующих проведение комплексного экзамена в соответствии с нормативными актами федерального уровня;

- обеспечить проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации по вопросам комплексного экзамена в Минобрнауки России либо в профессиональных экспертных организациях;

- определить уполномоченную организацию, осуществляющую методическое сопровождение проведения комплексного экзамена (методический центр);

- разработку локальных актов уполномоченных организаций, участвующих в решении вопросов по организации и проведению комплексного экзамена.

При разработке проектов нормативных актов субъектов Российской Федерации необходимо решить следующие вопросы, являющиеся болевыми точками системы:

- установить критерии отбора организаций, проводящих комплексный экзамен по региональной процедуре, в соответствии с критериями, установленными на федеральном уровне;

- поручить проведение регионального экзамена только образовательным организациям;

- определить единую форму и порядок проведения комплексного экзамена на территории субъектов Российской Федерации, включая спецификацию, структуру экзаменационных заданий, нормативное время проведения экзамена, количество субтестов и заданий в них;

- определить технические требования, порядок и сроки выдачи документа об успешном прохождении экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации;

- разработать региональную систему учета документов об успешном прохождении комплексного экзамена либо обеспечить подключение организаций, проводящих комплексный экзамен в субъектах Российской Федерации, к существующей системе учета по федеральной процедуре;

- определить органы государственной власти субъекта Российской Федерации или организации, уполномоченные контролировать соблюдение методических и организационно-технологических условий проведения комплексного экзамена в регионах;

методическую разработку материалов и проведение комплексного экзамена;

- ввести дифференциацию уровней сложности комплексного экзамена в зависимости от правового статуса, на который претендуют иностранные граждане;
- установить преемственность уровней сложности экзамена;
- создать эффективную систему контроля и определение ответственности за противоправные действия в области проведения комплексного экзамена;
- создать систему электронного учета и обмена результатами комплексного экзамена, проводимого по региональной модели;
- установить дифференцированные сроки действия сертификатов и документов об успешном прохождении экзаменов в зависимости от уровня знаний иностранных граждан;
- определить пространственную силу и срок действия региональных документов об успешном прохождении экзамена.
- установить требования к квалификации и компетенциям лиц, осуществляющих проведение комплексного экзамена по региональной модели;
- разработать и утвердить инструкции по проведению комплексного экзамена на территории субъекта Российской Федерации;
- определить ценовой диапазон проведения комплексного экзамена по региональной модели;
- регламентировать процедуру создания и использования контрольных измерительных материалов, применяемых в субъекте Российской Федерации, с ориентацией на федеральные «Требования...» и «Типовые тесты...» к комплексному экзамену;
- организовать работу системы обучения и повышения квалификации задействованных в проведении комплексного экзамена по региональной процедуре педагогических и административных работников;
- разработать систему подготовки иностранных граждан к комплексному экзамену.

Учитывая сказанное выше, можно сделать следующие выводы о текущем состоянии системы проведения экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации:

1) Система проведения экзамена не имеет единого теоретически обоснованного подхода. В отдельных регионах теоретически обоснованный подход не применяется в принципе. Не установлена единая цель проведения экзамена, так как отсутствуют единые требования к минимальному уровню знаний русского языка, истории России и основ законодательства РФ;

2) Механизм создания КИМ имеет директивный характер. Отсутствуют критерии отбора организаций-составителей КИМ, а также критерии отбора физических лиц, членов комиссии по составлению КИМ. При составлении КИМ в целом не учитывается мнение внешних экспертов, не проводятся процедуры общественного обсуждения со всеми заинтересованными сторонами, отсутствуют сведения об учёте мнения заинтересованных сторон при мониторинге результатов Экзамена;

3) В различных регионах проводятся разные экзамены на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства РФ, результаты которых несопоставимы, что приводит к расслоению языковых компетенций, нарушению принципа равенства, возникновению коррупциогенных факторов;

4) Отсутствует единая понятная и прозрачная процедура проведения экзамена. Доступ тестируемых к информации, регламентирующей проведение Экзамена, не обеспечен надлежащим образом. Кандидатам не предоставляется информация, которая помогала бы им правильно интерпретировать и использовать результаты экзаменов;

5) Система проведения экзамена не имеет нормативов по предоставлению результатов экзамена.

6) Отсутствует единое представление о сроке и территории действия выдаваемого документа по результатам экзамена;

7) Система проведения экзамена содержит в себе коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителей необоснованно широкие пределы усмотрения;

8) Практика проведения тестирования в общеобразовательных школах, а также в учреждениях среднего профессионального образования угрожает безопасности и здоровью учащихся указанных заведений, что противоречит принципу учёта социальных последствий при организации и проведении тестирования.

Таким образом, современное состояние системы проведения экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации в 22 субъектах Российской Федерации не удовлетворяет ключевым принципам организации эффективной системы проведения экзамена (валидность, надежность, учет социальных последствий, практичность, качество организации и управления). Необходимо отметить, что на сегодняшний день вопрос гармонизации федеральной и региональных систем тестирования стоит наиболее остро. Решение данного вопроса позволит обеспечить соблюдение единых организационно-методических и нормативно-правовых подходов при проведении

комплексного экзамена, который является одним из важнейших адаптационных механизмов в Российской Федерации.

Сложившаяся ситуация с проведением комплексного экзамена указывает на необходимость применения в РФ единых подходов при организации его проведения как по федеральной, так и по региональной процедуре, а значит, существуют проблемы, общие для обеих процедур, требующие законодательного решения, например, гармонизация федеральной и региональных систем тестирования: установление единых подходов (требований) к образовательных организаций (техникумов, частных образовательных и необразовательных организаций и т.д. вызывает закономерный вопрос обоснования и критериях их отбора.

Для решения проблем необходимо выработать единую политику по реализации ряда мер, направленных на гармонизацию федеральной и региональных систем тестирования: установление единых подходов (требований) к методической разработке и проведению комплексного экзамена; дифференциация уровней сложности комплексного экзамена в зависимости от правового статуса, на который претендуют иностранные граждане; установление преемственности уровней сложности экзамена; создание эффективной системы контроля и определение ответственности за противоправные действия в области комплексного экзамена.

Важно, чтобы услуга по оценке языковых и социокультурных компетенций иностранных граждан не потеряла своей интеграционной, образовательно-адаптационной сущности.

Источники и библиография

Вербицкая Л.А. О текущем состоянии системы проведения Экзамена на владение русским языком, знание истории и основ законодательства Российской Федерации URL: <http://ropryal.ru/%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/>

Парфёнов А.А. Текущее состояние системы проведения экзамена на владение русским языком, знание истории и основ законодательства Российской Федерации. URL:

<https://cyberleninka.ru/article/n/tekushee-sostoyanie-sistemy-provedeniya-ekzamena-na-vladenie-russkim-yazykom-znanie-istorii-i-osnov-zakonodatelstva-rossiyskoy/viewer>

Парфёнов А.А. О развитии системы лингводидактического тестирования в Российской Федерации // Право и политика. 2016. № 10. С. 1238–1246.

О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // Собр.з законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. ст. 3032. (в ред.

от 7 марта 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

- О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 24 нояб. 2014 г. № 357-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 48. ст. 6638. (в ред. от 3 июля 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
- Об установлении образовательной организации, имеющей право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, и утверждении Порядка и формы проведения экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Республики Карелии от 23 янв. 2015 г. № 12-П // Официальный информационный интернет-портал Правительства Республики Карелия. URL : <http://www.gov.karelia.ru/Legislation/lawbase.html?lid=13251>
- Об утверждении Порядка и формы проведения экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан и Перечня образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, на территории Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс]: указ Главы Республики Саха (Якутия) от 29 мая 2015 г. № 469 // Официальный информационный интернет-портал Республики Саха (Якутия). URL: <http://old.sakha.gov.ru/sakha/documents/4098?page=610.7256/2454-0706.2017.7.23398> Право и политика, 2017. С. 735.
- Об утверждении Порядка, формы проведения на территории Томской области экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, обращающихся за получением патента, и перечня образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, обращающихся за получением патента [Электронный ресурс]: постановление Администрации Томской области от 14 янв. 2015 г. № 3а // Официальный информационный интернет-портал Администрации Томской области. URL: <http://old.tomsk.gov.ru/ru/dokumenty/normativno-pravovye-akty?page=29>
- Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 6 октяб. 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. ст. 5005. (в ред. от 1 янв. 2017 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

- Об утверждении формы документа о прохождении экзамена на владение русским языком, знание истории и основ законодательства Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ Мин-ва образования и науки Рос. Федерации от 26 янв. 2015 г. № 21 // Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
- Об утверждении формы, порядка выдачи сертификата о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства Российской Федерации и технических требований к нему [Электронный ресурс]: Приказ Мин-ва образования и науки Рос. Федерации от 29 авг. 2014 г. № 1154 // Российская газета. № 235. 15 окт. 2014 г. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
- Об установлении перечня образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Саратовской области от 30 декабря 2014 г. № 748-П (в ред. от 10 июня 2015 г.) // Российский правовой портал. URL : <http://ipravo.info/saratov1/acts/537.htm>
- Об утверждении Перечня государственных образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, а также Порядка и формы проведения в Ленинградской области экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства. Право и политика, 2017.
- Об утверждении порядка и формы проведения экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан [Электронный ресурс]: постановление Правительства Амурской области от 30 марта 2015 г. № 129 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2800201504020003>)
- Об утверждении перечня образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, а также Положения о порядке и форме проведения указанного экзамена на территории Архангельской области [Электронный ресурс]: постановление Правительства Архангельской области от 19 янв. 2016 г. № 4-пп (в ред. от 25 февр. 2016 г.) // сайт уполномоченного по правам человека в Архангельской области. URL: www.pomorgpolnom.ru/doki/61-pp.docx
- Об установлении порядка и формы проведения в Тюменской области экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства Тюменской области от 20 апреля 2015 г. No 136-п // Официальный информационный интернет-портал Правительства Тюменской области. URL: <https://admtyumen.ru/files/upload/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%>

82%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0%20%E2%84%96136-%D0%BF%20%D0%BE%D1%82%2020.04.2015%20(15162566%20v1).pdf

- Об утверждении Положения о порядке и форме проведения экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, предусмотренного пунктом 8 статьи 15.1 Федерального закона от 25.07.2002 №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Белгородской области от 26 янв. 2015 г. № 12-пп // Официальный информационный интернет-портал Правительства Белгородской области. URL: <https://belregion.ru/>
- Об утверждении перечня образовательных организаций Брянской области, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации на территории Брянской области, и Положения о порядке и форме проведения указанного экзамена [Электронный ресурс]: постановление Правительства Брянской области от 12 февр. 2016 г. № 85-п // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/3200201602120012>
- Об утверждении Порядка проведения в Орловской области экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан [Электронный ресурс]: постановление Правительства Орловской области от 28 мая 2015 г. № 234 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации Консорциум-кодекс. URL: <http://docs.cntd.ru/document/428564652>
- Об утверждении порядка, формы проведения в городе Москве экзамен на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан и перечня образовательных организаций, проводящих в городе Москве экзамен на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан [Электронный ресурс]: постановление Правительства города Москвы от 22 дек. 2014 г. № 790-ПП // Официальный информационный интернет-портал Правительства города Москвы. URL: http://www.old.mos.ru/search/index.php?source_id_9=3&document_type_id_9=6&sortby_9=date&from_4=46
- Об утверждении перечня образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, а также Порядка и формы его проведения на территории Тульской области [Электронный ресурс]: постановление Правительства Тульской области от 25 марта 2015 г. № 126 // Официальный 10.7256/2454 – 0706.2017.7.23398 Правоиполитика, 2017 –

739 интернет-портал правовой информации. URL: publication.pravo.gov.ru/Document/GetFile/7100201608010011?type=pdf

- Об утверждении порядка и формы проведения на территории Республики Алтай экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, обращающихся за получением патента, а также перечня образовательных организаций, имеющих право на проведение на территории республики Алтай экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, обращающихся за получением патента [Электронный ресурс]: постановление Республики Алтай от 27 мая 2015 г. № 144 (в ред. от 25 сент. 2015 г. // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации Консорциум кодексов. URL: <http://docs.cntd.ru/document/432801028>
- Об установлении перечня образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, а также порядка и формы проведения указанного экзамена на территории Пензенской области [Электронный ресурс]: постановление Правительства Пензенской области от 14 апреля 2015 г. № 194-пП (в ред. от 14 дек. 2015 г.) // Электронный фонд правовой и нормативно-технической информации Консорциум-кодекс. URL: <http://docs.cntd.ru/document/428523432>
- Об утверждении перечня образовательных организаций в Удмуртской Республике, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, а также порядка и формы проведения указанного экзамена [Электронный ресурс]: постановление Правительства Удмуртской Республики от 1 февр. 2016 г. № 24 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/1800201602080004>
- Об организации проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации на территории Сахалинской области [Электронный ресурс]: постановление Правительства Сахалинской области от 20 апреля 2015 г. №126 // Официальный сайт губернатора и Правительства Сахалинской области. URL: tzn.sakhalin.gov.ru/uploads/files/Постановление%20Правительства%20СО-126.rtf
- Об установлении перечня образовательных организаций, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации, а также порядка и формы проведения указанного экзамена [Электронный ресурс]: постановление Правительства Забайкальского края от 10 февр. 2015 г. № 47 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/7500201502100001>
- О Порядке проведения в Республике Северная Осетия-Алания экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации [Электронный ресурс]:

постановление Правительства Республики Северная Осетия-Алания от 26 дек. 2014 г. № 491. // Российский правовой портал. URL: <http://ipravo.info/ossetia1/act/762.htm>

Об утверждении порядка и формы проведения экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Нижегородской области от 11 марта 2016 г. № 128 // Российский правовой портал. URL: <http://ipravo.info/nizhny1/zakon/532.htm>

Об утверждении Правил проведения экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Вологодской области от 18 мая 2015 г. № 409 // Российский правовой портал. URL : <http://ipravo.info/vologda1/laws/606.htm>

О перечне образовательных организаций, имеющих право на проведения экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации для иностранных граждан, порядке и форме проведения экзамена на территории Ямало-Ненецкого автономного округа [Электронный ресурс]: постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 17 авг. 2015 г. № 773-П // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: publication.pravo.gov.ru/Document/GetFile/8900201508240014?type=pdf

Название	Регион/Страна	Город	Головной вуз
	Выберите Регион/Страну	Выберите Город	Выберите Головной ВУЗ

Карта

Спутник

Картографические данные © 2020 Условия использования

Приложение 1

Статистика федерального экзамена

Статистика работы комплексного экзамена с 01.01.2015 по 31.12.2019 (ИРСИОРТ)									
Страна гражданства	Общее количество мигрантов, проходивших экзамен (включая не сдавших его успешно)	Количество мигрантов, сдавших экзамен				Количество мигрантов, не сдавших экзамен			
		разрешение на работу или патент (РНР)	разрешение на временное проживание (РВЖ)	вид на жительство (ВНЖ)	общее количество	разрешение на работу или патент (РНР)	разрешение на временное проживание (РВЖ)	вид на жительство (ВНЖ)	общее количество
Абхазия	1207	425	332	372	1129	40	13	25	78
Австралия	96	21	34	39	94	0	0	2	2
Австрия	135	53	34	43	130	3	1	1	5
Азад Кашмир	13	5	3	5	13	0	0	0	0
Азербайджан	115313	39250	31404	41563	112217	781	857	1458	3096
Албания	52	7	18	24	49	0	1	2	3
Алжир	296	2	138	141	281	0	3	12	15
Ангола	12	0	8	4	12	0	0	0	0
Андорра	1	1	0	0	1	0	0	0	0
Антигуа и Барбуда	1	0	0	0	0	0	1	0	1
Аргентина	68	4	37	26	67	0	1	0	1
Афганистан	4532	395	1796	2211	4402	0	45	85	130
Багамы	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Бангладеш	177	11	76	81	168	1	4	4	9
Бахрейн	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Белиз	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Бельгия	101	21	34	45	100	0	0	1	1
Бенин	14	3	7	3	13	0	0	1	1
Болгария	780	155	143	454	752	0	1	27	28
Боливия	18	0	7	8	15	0	0	3	3
Босния и Герцеговина	1010	559	135	304	998	0	1	11	12
Бразилия	194	43	76	68	187	4	1	2	7

Буркина-Фасо	5	0	3	2	5	0	0	0	0
Вазиристан	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Великобритания	410	81	142	178	401	0	1	8	9
Венгрия	66	17	14	33	64	0	0	2	2
Венесуэла	54	2	30	21	53	0	0	1	1
Восточный Тимор	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Вьетнам	28205	16252	3247	7856	27355	388	83	379	850
Габон	3	1	0	2	3	0	0	0	0
Гаити	9	1	2	4	7	0	1	1	2
Гайана	1	0	0	1	1	0	0	0	0
Гамбия	5	0	4	1	5	0	0	0	0
Гана	57	1	33	20	54	0	1	2	3
Гватемала	4	0	1	3	4	0	0	0	0
Гвинея	27	0	15	10	25	0	0	2	2
Гвинея-Бисау	8	3	2	3	8	0	0	0	0
Германия	1162	239	337	574	1150	1	2	9	12
Гондурас	2	0	1	1	2	0	0	0	0
Гос-во Шан	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Гренада	2	1	1	0	2	0	0	0	0
Греция	581	28	145	390	563	0	2	16	18
Грузия	13006	438	4184	8025	12647	3	78	278	359
Дания	52	12	11	27	50	0	0	2	2
Джибути	2	1	1	0	2	0	0	0	0
ДНР и ЛНР	51369	7521	18030	23734	49285	16	85	1983	2084
Доминика	5	0	4	1	5	0	0	0	0
Доминиканская Республика	36	0	11	13	24	0	1	11	12
ДР Конго	27	0	11	13	24	0	0	3	3
Египет	1588	56	649	830	1535	1	14	38	53
Замбия	28	23	1	2	26	2	0	0	2
Зимбабве	3	1	1	0	2	0	0	1	1
Израиль	748	78	270	385	733	0	3	12	15
Индия	4323	3418	313	441	4172	128	3	20	151
Индонезия	722	647	19	21	687	32	1	2	35
Иордания	365	11	151	194	356	0	1	8	9
Ирак	471	9	235	216	460	0	2	9	11

Иран	645	247	219	166	632	0	3	10	13
Ирландия	38	5	18	14	37	0	0	1	1
Исландия	3	0	2	1	3	0	0	0	0
Испания	190	35	63	86	184	0	3	3	6
Италия	1052	290	307	422	1019	7	5	21	33
Йемен	224	12	104	101	217	0	1	6	7
Кабо-Верде	8	4	1	3	8	0	0	0	0
Казахстан	28307	104	12361	14886	27351	2	79	875	956
Камбоджа	6	0	5	1	6	0	0	0	0
Камерун	171	3	87	69	159	0	6	6	12
Канада	128	30	50	46	126	0	1	1	2
Кения	24	5	6	9	20	2	1	1	4
Кипр	55	31	9	11	51	4	0	0	4
Кирибати	7	7	0	0	7	0	0	0	0
Китайская Народная Республика	82083	69933	3605	5097	78635	3197	87	164	3448
КНДР	29137	27554	290	50	27894	1195	43	5	1243
Колумбия	66	10	34	18	62	0	0	4	4
Коморы	4	1	0	2	3	0	0	1	1
Коста-Рика	9	0	4	5	9	0	0	0	0
Кот-д'Ивуар	72	6	44	19	69	0	1	2	3
Куба	374	50	163	150	363	0	2	9	11
Кувейт	6	1	2	3	6	0	0	0	0
Кыргызская Республика	30838	11074	7806	10468	29348	512	293	685	1490
Лаос	9	0	3	5	8	0	0	1	1
Латвия	1008	107	376	511	994	0	1	13	14
ЛБГ	1444	126	354	890	1370	0	9	65	74
Ливан	211	7	85	117	209	0	0	2	2
Ливия	23	0	11	12	23	0	0	0	0
Литва	806	112	220	454	786	0	5	15	20
Лицо без гражданства	421	21	141	237	399	0	4	18	22
Люксембург	1	0	0	1	1	0	0	0	0
Маврикий	10	1	4	5	10	0	0	0	0
Мадагаскар	7	1	2	4	7	0	0	0	0

Македония	164	61	26	68	155	0	2	7	9
Малайзия	108	98	4	4	106	2	0	0	2
Мали	14	0	7	5	12	0	1	1	2
Мальдивы	1	0	0	0	0	0	1	0	1
Мальта	12	4	4	4	12	0	0	0	0
Марокко	248	11	104	123	238	0	4	6	10
Мексика	72	4	37	28	69	0	2	1	3
Мозамбик	4	1	2	1	4	0	0	0	0
Монголия	278	40	100	109	249	1	3	25	29
Мьянма	3	0	2	1	3	0	0	0	0
Нагорно-Карабахская Республика	4	4	0	0	4	0	0	0	0
Намибия	2	0	1	1	2	0	0	0	0
Непал	353	294	31	23	348	0	1	4	5
Нигер	23	0	13	9	22	0	1	0	1
Нигерия	314	41	130	121	292	2	9	11	22
Нидерланды	144	41	39	60	140	0	0	4	4
Никарагуа	6	0	2	4	6	0	0	0	0
Новая Зеландия	14	4	5	5	14	0	0	0	0
Норвегия	37	10	13	13	36	0	0	1	1
ОАЭ	10	7	0	3	10	0	0	0	0
Оман	2	0	1	1	2	0	0	0	0
Пакистан	367	45	157	153	355	0	4	8	12
Палестина	152	1	65	79	145	0	0	7	7
Панама	10	0	3	6	9	0	0	1	1
Парагвай	3	0	3	0	3	0	0	0	0
Перу	75	3	28	38	69	0	1	5	6
Польша	717	279	130	287	696	3	1	17	21
Португалия	45	13	12	20	45	0	0	0	0
Приднестровская Молдавская Республика	9	2	3	3	8	0	0	1	1
Пунтленд	2	0	0	2	2	0	0	0	0
Республика Армения	46005	167	15327	28706	44200	6	331	1468	1805
Республика Беларусь	2500	2	103	2338	2443	0	2	55	57

Республика Конго	58	4	27	21	52	0	1	5	6
Республика Корея	1316	985	129	169	1283	13	8	12	33
Республика Косово	6	2	2	2	6	0	0	0	0
Республика Молдова	47944	15596	14394	15997	45987	385	323	1249	1957
Россия	52	3	10	27	40	8	1	3	12
Руанда	2	0	0	2	2	0	0	0	0
Румыния	138	61	30	45	136	0	1	1	2
Сальвадор	6	1	4	1	6	0	0	0	0
Саудовская Аравия	21	0	11	9	20	0	1	0	1
Сахарская Арабская Демократическая Республика	1	1	0	0	1	0	0	0	0
Свазиленд	13	7	2	3	12	0	1	0	1
Сейшельские Острова	7	5	0	2	7	0	0	0	0
Сенегал	10	1	5	3	9	0	0	1	1
Сент-Китс и Невис	2	0	2	0	2	0	0	0	0
Сент-Люсия	1	1	0	0	1	0	0	0	0
Сербия	9784	7870	596	1165	9631	80	8	65	153
Силенд	4	1	2	1	4	0	0	0	0
Сингапур	13	5	4	4	13	0	0	0	0
Сирия	3850	79	1499	2181	3759	10	22	59	91
Словакия	171	86	26	54	166	1	1	3	5
Словения	93	45	13	34	92	0	0	1	1
Соломоновы Острова	24	16	5	2	23	1	0	0	1
Сомали	12	7	4	1	12	0	0	0	0
Сомалиленд	4	1	3	0	4	0	0	0	0
Судан	90	4	44	39	87	0	2	1	3
Суринам	2	0	1	1	2	0	0	0	0
США	624	107	156	324	587	3	2	32	37
Сьерра-Леоне	40	20	7	9	36	2	1	1	4

Таджикистан	351098	210335	57404	73430	341169	5291	1762	2876	9929
Таиланд	2096	1854	118	82	2054	35	5	2	42
Танзания	13	3	3	6	12	0	0	1	1
Того	6	0	2	3	5	0	0	1	1
Тонга	1	0	0	1	1	0	0	0	0
Тринидад и Тобаго	1	1	0	0	1	0	0	0	0
Тувалу	2	1	0	1	2	0	0	0	0
Тунис	349	13	164	160	337	0	8	4	12
Турецкая Республика Северного Кипра	40	21	8	9	38	0	0	2	2
Туркменистан	2953	286	898	1659	2843	3	10	97	110
Турция	22557	16974	2146	2879	21999	398	54	106	558
Уганда	92	68	14	8	90	0	1	1	2
Узбекистан	670041	540036	64818	47125	651979	13730	2182	2150	18062
Украина	151434	49090	47618	50718	147426	494	371	3143	4008
Уругвай	28	14	6	7	27	1	0	0	1
Федеративные Штаты Микронезии	1	1	0	0	1	0	0	0	0
Филиппины	541	414	78	39	531	6	3	1	10
Финляндия	143	101	13	26	140	2	0	1	3
Франция	774	349	185	234	768	1	1	4	6
Хорватия	286	174	27	79	280	2	0	4	6
ЦАР	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Чад	9	0	7	2	9	0	0	0	0
Черногория	514	301	62	141	504	7	0	3	10
Чехия	196	92	45	57	194	0	0	2	2
Чили	30	2	18	10	30	0	0	0	0
Швейцария	83	18	31	32	81	1	0	1	2
Швеция	64	11	18	33	62	0	2	0	2
Шри-Ланка	76	27	26	22	75	0	0	1	1
Эквадор	34	0	16	16	32	0	1	1	2
Экваториальная Гвинея	3	1	2	0	3	0	0	0	0
Эстония	269	29	109	129	267	0	1	1	2

Эфиопия	16	4	4	8	16	0	0	0	0
ЮАР	41	7	16	17	40	0	1	0	1
Южная Осетия	57	3	7	43	53	0	0	4	4
Япония	217	118	40	55	213	1	0	3	4
ВСЕГО:	1724811								

Статистика работы по проведению комплексного экзамена с 01.01.2020г. по 01.09.2020г. (ИРСИОРТ)									
Страна гражданства	Общее количество мигрантов, проходивших экзамен (включая не сдавших его успешно)	Количество мигрантов, сдавших экзамен				Количество мигрантов, не сдавших экзамен			
		разрешение на работу или патент (РНР)	разрешение на временное проживание (РВЖ)	вид на жительство (ВНЖ)	общее количество	разрешение на работу или патент (РНР)	разрешение на временное проживание (РВЖ)	вид на жительство (ВНЖ)	общее количество
Абхазия	24	3	1	19	23	0	0	1	1
Австралия	5	0	3	2	5	0	0	0	0
Австрия	4	0	2	2	4	0	0	0	0
Азербайджан	4774	1372	945	2401	4718	10	9	37	56
Албания	2	0	1	1	2	0	0	0	0
Алжир	27	0	15	12	27	0	0	0	0
Аргентина	5	0	1	3	4	0	0	1	1
Афганистан	345	9	155	178	342	0	0	3	3
Бангладеш	18	3	9	5	17	0	0	1	1
Бельгия	4	0	1	3	4	0	0	0	0
Бенин	1	0	0	1	1	0	0	0	0
Болгария	29	4	2	23	29	0	0	0	0
Босния и Герцеговина	29	15	1	13	29	0	0	0	0
Бразилия	9	2	3	4	9	0	0	0	0
Бруней	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Буркина-Фасо	1	0	0	1	1	0	0	0	0

Вануату	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Великобритания	20	0	9	10	19	0	0	1	1
Венгрия	5	0	1	4	5	0	0	0	0
Венесуэла	1	0	0	1	1	0	0	0	0
Вьетнам	663	219	42	363	624	12	1	26	39
Гана	4	1	2	1	4	0	0	0	0
Гвинея	4	0	2	2	4	0	0	0	0
Германия	51	5	5	41	51	0	0	0	0
Греция	22	0	1	20	21	0	0	1	1
Грузия	485	27	90	363	480	0	0	5	5
Дания	4	1	1	2	4	0	0	0	0
ДНР и ЛНР	635	204	312	114	630	0	0	5	5
Доминиканская Республика	1	0	0	1	1	0	0	0	0
ДР Конго	6	0	2	3	5	0	0	1	1
Египет	90	3	36	51	90	0	0	0	0
Замбия	2	0	1	1	2	0	0	0	0
Израиль	33	1	6	24	31	0	0	2	2
Индия	321	227	47	37	311	9	0	1	10
Индонезия	22	22	0	0	22	0	0	0	0
Иордания	17	0	3	14	17	0	0	0	0
Ирак	61	0	33	28	61	0	0	0	0
Иран	47	10	16	21	47	0	0	0	0
Ирландия	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Испания	11	1	2	8	11	0	0	0	0
Италия	38	7	9	21	37	0	0	1	1
Йемен	32	0	13	18	31	0	0	1	1
Казахстан	1293	5	289	975	1269	0	0	24	24
Камерун	17	3	10	4	17	0	0	0	0
Канада	13	0	2	11	13	0	0	0	0
Кипр	1	0	0	1	1	0	0	0	0
Китайская Народная Республика	484	364	21	88	473	3	1	7	11
КНДР	8	7	0	1	8	0	0	0	0
КНР	605	515	24	54	593	11	0	1	12
Колумбия	6	1	1	4	6	0	0	0	0

Коморы	1	0	0	1	1	0	0	0	0
Коста-Рика	2	0	2	0	2	0	0	0	0
Кот-д'Ивуар	5	0	5	0	5	0	0	0	0
Куба	24	1	16	7	24	0	0	0	0
Кыргызская Республика	1026	2	236	758	996	0	0	30	30
Латвия	43	0	7	35	42	0	0	1	1
ЛБГ	80	0	26	54	80	0	0	0	0
Ливан	10	0	5	5	10	0	0	0	0
Ливия	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Литва	29	9	7	13	29	0	0	0	0
Лицо без гражданства	37	0	7	28	35	0	0	2	2
Македония	3	0	0	3	3	0	0	0	0
Малайзия	1	1	0	0	1	0	0	0	0
Мали	3	0	2	1	3	0	0	0	0
Марокко	18	0	10	8	18	0	0	0	0
Мексика	4	0	0	4	4	0	0	0	0
Монголия	12	2	3	7	12	0	0	0	0
Непал	14	7	6	1	14	0	0	0	0
Нигер	3	0	3	0	3	0	0	0	0
Нигерия	29	0	13	15	28	0	1	0	1
Нидерланды	4	0	1	3	4	0	0	0	0
Пакистан	15	1	4	10	15	0	0	0	0
Палестина	9	0	1	8	9	0	0	0	0
Перу	2	0	0	2	2	0	0	0	0
Польша	26	2	4	19	25	0	0	1	1
Португалия	4	0	1	3	4	0	0	0	0
Приднест- ровская Молдавская Республика	4	1	1	2	4	0	0	0	0
Республика Армения	2101	0	505	1564	2069	0	3	29	32
Республика Беларусь	11	0	0	10	10	0	0	1	1
Республика Конго	7	0	4	3	7	0	0	0	0
Республика Корея	17	3	6	7	16	1	0	0	1

Республика Молдова	1372	304	283	757	1344	4	2	22	28
Румыния	4	0	3	1	4	0	0	0	0
Саудовская Аравия	4	0	3	1	4	0	0	0	0
Свазиленд	2	2	0	0	2	0	0	0	0
Сенегал	5	0	2	3	5	0	0	0	0
Сербия	200	140	15	44	199	0	0	1	1
Сирия	182	0	80	99	179	0	0	3	3
Словакия	6	2	0	4	6	0	0	0	0
Словения	1	0	0	1	1	0	0	0	0
Соломоновы Острова	2	2	0	0	2	0	0	0	0
Сомали	1	0	0	1	1	0	0	0	0
Судан	7	0	2	5	7	0	0	0	0
США	36	3	12	20	35	0	0	1	1
Сьерра-Леоне	1	0	0	1	1	0	0	0	0
Таджикистан	19124	10922	2064	5830	18816	179	16	113	308
Таиланд	100	83	7	7	97	1	0	2	3
Танзания	2	0	1	1	2	0	0	0	0
Того	2	0	0	2	2	0	0	0	0
Тонга	1	1	0	0	1	0	0	0	0
Тунис	31	0	17	13	30	0	0	1	1
Турецкая Республика Северного Кипра	3	0	0	3	3	0	0	0	0
Туркменистан	223	8	63	149	220	0	1	2	3
Турция	375	202	43	122	367	2	0	6	8
Уганда	3	1	1	1	3	0	0	0	0
Узбекистан	40177	33999	1931	3260	39190	887	27	73	987
Украина	4437	1128	1056	2202	4386	1	1	49	51
Филиппины	48	29	14	5	48	0	0	0	0
Финляндия	6	2	3	1	6	0	0	0	0
Франция	33	4	9	19	32	0	0	1	1
Хорватия	3	2	0	1	3	0	0	0	0
ЦАР	1	0	0	1	1	0	0	0	0
Черногория	8	2	1	5	8	0	0	0	0
Чехия	6	2	2	2	6	0	0	0	0

Чили	1	0	1	0	1	0	0	0	0
Швейцария	5	0	1	2	3	0	0	2	2
Швеция	3	1	0	2	3	0	0	0	0
Шри-Ланка	3	0	0	3	3	0	0	0	0
Эквадор	1	0	0	1	1	0	0	0	0
Эстония	18	1	3	13	17	0	0	1	1
ЮАР	4	0	1	2	3	0	0	1	1
Южная Осетия	1	0	0	1	1	0	0	0	0
Япония	4	0	2	2	4	0	0	0	0
ВСЕГО:	80273								

Приложение 2

Статистика регионального экзамена

Регион	статистика			примечания
Республика Адыгея	Не проводит			
Республика Алтай	Не проводит			
Республика Башкортостан	Не проводит			
Республика Бурятия	1	25	0	согласно письму-ответу
Республика Дагестан	Не проводит			
Республика Ингушетия	2	1047	0	согласно письму-ответу
Кабардино-Балкарская республика	1	25	0	согласно письму-ответу
Республика Калмыкия	Не проводит			
Карачаево-Черкесская республика	Не проводит			
Республика Карелия	1	61	1	согласно письму-ответу
Республика Коми	Не проводит			
Республика Крым	Не проводит			
Республика Марий Эл	Не проводит			
Республика Мордовия	5			
Республика Саха (Якутия)				
Республика Северная Осетия — Алания	1	168	0	согласно письму-ответу
Республика Татарстан	9	353	53	согласно письму-ответу
Республика Тыва	не проводит			
Удмуртская республика	Не проводит			

Республика Хакасия	1	881	109	согласно письму-ответу
Чеченская республика	Не проводит			
Чувашская республика	2	337	3	
Алтайский край	3	1871	0	
Забайкальский край	5	447	0	
Камчатский край	2	982	68	
Краснодарский край	Не проводит			
Красноярский край	не установлен перечень ОО			
Пермский край	Данные не предоставлены			
Приморский край	Не проводит			
Ставропольский край	1	–	–	
Хабаровский край	Не проводит			
Амурская область	1	472	0	
Архангельская область	Не проводит			
Астраханская область	не установлен перечень ОО			
Белгородская область	3	980	68	
Брянская область	1	1005	0	
Владимирская область	Не проводит			
Волгоградская область	не установлен перечень ОО			
Вологодская область	Не проводит			не найден ни один центр
Воронежская область	1	47	6	
Ивановская область	Не проводит			
Иркутская область	1			кол-во сдавших соглас- но письму (17 центров), найден 1
Калининградская область	Не проводит			
Калужская область	1	4443	1783	
Кемеровская область	Не проводит			
Кировская область	5	568	48	согласно письму-ответу
Костромская область	Не проводит			
Курганская область	1	250	30	
Курская область	не найдены центры			
Ленинградская область	1	–	–	в письме 2 центра
Липецкая область	Не проводит			
Магаданская область	1	нельзя дать ответ, опираясь на письмо		

Московская область	3	18564	32	5
Мурманская область	Не проводит			
Нижегородская область	2	4858	80	
Новгородская область	не установлен перечень ОО, Не проводит			
Новосибирская область	Не проводит			
Омская область	Не проводит			
Оренбургская область	Не проводит			
Орловская область	не проводит			
Пензенская область	1	918	0	
Псковская область	Не проводит			
Ростовская область	Не проводит			
Рязанская область	2	1306	3	
Самарская область	Не проводит			
Саратовская область	–	–	–	не найдены
Сахалинская область	6	267	1	
Свердловская область	Не проводит			
Смоленская область	Не проводит			
Тамбовская область	1	360	36	в письме 6 центров
Тверская область	Не проводит			
Томская область	2	инф. не предо- ставлена, проводят		
Тульская область	3	1794	189	в письме 4 центра
Тюменская область	1	208	0	
Ульяновская область	2	113	3	
Челябинская область	Не проводит			
Ярославская область	Не проводит			
Москва	5	223 344	93034	согласно письму-ответу
Санкт-Петербург	1	–	–	согласно письму-ответу не проводит
Севастополь	Не проводит			
Еврейская автономная область	Не проводит			
Ненецкий автономный округ	не проводят			
Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	1	2	0	в письме 3 центра
Чукотский автономный округ	не проводят			в письме 1 центр
Ямало-Ненецкий автономный округ	1	20	0	согласно письму-ответу

А.Л. Абаев

*доктор экономических наук, доцент,
заведующий кафедрой интегрированных коммуникаций и рекламы,
декан факультета рекламы и связей с общественностью РГГУ*

Анализ реализации мер, направленных на недопущение возникновения конфликтных ситуаций в студенческой среде на национальной почве

Общая информация

Мероприятия по предотвращению межнациональных конфликтов определяются национальной политикой РФ. Действующая стратегия национальной политики России была утверждена Указом Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2015 года»:

<https://zakonbase.ru/content/part/1293590>

Стратегией определены три уровня государственного воздействия на ситуацию в межнациональных отношениях:

1) Внешний (международный уровень). Мероприятия, предусмотренные стратегией, направлены на установление дружеских отношений с зарубежными государствами, улучшение имиджа России, повышение привлекательности русской культуры и русского языка.

2) Внутренний (взаимоотношения коренных народов, формирующих мультиэтническую общность российской нации). Мероприятия, предусмотренные стратегией, направлены на гармонизацию внутренних этнокультурных процессов, удовлетворение этнокультурных потребностей народов России, в том числе, национальных меньшинств и малочисленных народов.

3) Транзитный уровень (связанный с миграционными потоками). Мероприятия, предусмотренные стратегией, направлены на культурную и языковую адаптацию мигрантов, ассимиляцию и т. п.

Если в 2012 году более-менее успешно реализовывались мероприятия на всех трёх уровнях, то в настоящее время следует отметить, что работа на внешнем (международном) контуре явно проваливается. Есть некоторые попытки противодействия внешне-му деструктивному воздействию. При этом продвигать собственные проекты за рубежом становится всё более и более трудной задачей.

Также работа с мигрантами в последнее время практически незаметна. Хотя прямых межэтнических столкновений с мигрантами в последнее время мало, но нет видимых результатов наращивания процесса культурной интеграции.

О недовольстве присутствием мигрантов свидетельствуют результаты ряда опросов. Пример публикаций на тему (2019 год):

<https://russian.eurasianet.org/россия-этническая-непереносимость-снова-расчет>

<https://www.gazeta.ru/business/2019/09/18/12659143.shtml>

Возможно, стоит пересмотреть миграционную политику в целом? Мероприятия внутреннего уровня (контура) можно назвать более успешно реализуемыми в настоящее время. Культурные фестивали, мероприятия, направленные на представление богатства многонациональной культуры России реализуются достаточно успешно. В том числе в ВУЗах (в студенческой среде). Пример публикаций на тему:

<https://spbdnevnik.ru/news/2019-10-10/startoval-priem-zayavok-na-konkurs-za-sohranenie-yazykovogo-mnogoobraziya>

<https://vecherka.su/articles/news/154635/>https://chel.aif.ru/society/chelyabincev_nakormyat_blinami_v_ramkah_strategii_nacionalnoy_politiki_rf

<https://krasnogorskriamo.ru/article/etnograficheskij-diktant-dlya-vseh-zhelayuschih-projdet-v-krasnogorske-v-pyatnitsu-329785>

Для оценки эффективности мероприятий также можно обратиться к перечню ожидаемых результатов: «...в числе ожидаемых результатов – укрепление статуса русского языка как государственного, языка межнационального общения и одного из официальных языков международных организаций, обеспечение условий для сохранения, изучения и развития языков народов РФ, а также поддержка коренных малочисленных народов РФ, включая создание необходимых условий для сохранения и защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни».

Пока об укреплении русского языка на международном уровне говорить рано. К сожалению, Россия не предлагает миру больших идей и значимых культурных проектов. Современная российская культура утратила самобытность. И предстаёт в глазах внешних ЦА как жалкая копия западной культуры. Великими русскими писателями остаются Пушкин, Толстой, Достоевский. Современных значимых русских писателей, режиссёров, композиторов, художников ни западный, ни восточный мир не знает. Появились публикации о существенном (почти в 2 раза) снижении количества желающих изучать русский язык:

<https://fedpress.ru/news/77/society/2377234>

<https://www.rbc.ru/society/28/11/2019/5ddd18099a79473d0d9b0ab1>

Но проблема есть и в игнорировании защиты русского языка и русской культуры внутри самой России. Снижается культура речи, русская лексика уступает место иностранным заимствованиям не только в деловой, но и в бытовой сфере. Фактически — это провал стратегии по данному показателю.

Негативное отношение к России на международном уровне — это, с одной стороны - результат целенаправленных действий, в том числе, т.н. «активных информационных операций» со стороны геополитических противников Российской Федерации. Но, с другой стороны - результат стратегического бессилия лиц и организаций, ответственных за реализацию стратегии национальной политики в сфере международных отношений. В том числе, провалена программа (включённая в стратегию!) поддержки русской диаспоры за рубежом.

Следует отметить, что именно внешний (международный) фактор является наиболее значимым как источник рисков в настоящее время. Особенно с учётом недавних событий в Белоруссии, в Нагорном Карабахе, в Киргизии (на фоне заявлений официальных лиц Турции о намерении строить тюркоязычный союз). Анти-российскую активность официальных лиц зарубежных стран также нельзя сбрасывать со счетов.

Важно отметить, что в 2018 году Стратегия национальной политики была дополнена инструментами оценки эффективности — индикаторами.

<https://tass.ru/politika/5884170>

https://www.znak.com/2018-12-07/putin_dobavil_celevye_pokazateli_i_ozhidaemye_rezultaty_v_strategiyu_nacpolitiki

«Согласно новой редакции Стратегии, целевыми показателями названы доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений, доля граждан, отмечающих отсутствие в отношении себя дискриминации по признаку национальной, языковой или религиозной принадлежности, а также доля граждан, не испытывающих негативного отношения к иностранным гражданам».

К сожалению, эти показатели не выражены в цифрах и говорить можно лишь о динамике. Так как нами проведено лишь одно исследование, результаты есть «в моменте», о динамике говорить нельзя. Нужно продолжить исследования (мониторинг) на регулярной основе.

Отдельная ситуация, связанная с изменением отношения к иностранцам (во всём мире), была связана с пандемией коронавируса. Отмечалось общее снижение доверия к иностранцам в быту. Данный фактор не входил в исследуемые ранее и в нашем исследовании он также не учтен.

<https://novayagazeta.ru/articles/2020/04/26/85096-s-nami-boyatsya-ehat-v-lifte>

Информационно-аналитические материалы

В 2019–2020 годах было проведено масштабное социологическое исследование межнациональных отношений в студенческой среде 30 крупнейших университетов России. Исследование позволило не только получить конкретный эмпирический материал («нулевая волна»), но и отработать социологический инструментарий, на основе которого может быть выстроена система ежегодного мониторинга и предотвращения рисков возникновения межэтнических и межконфессиональных конфликтов в студенческой среде. Учитывая необходимость подробных замеров различных аспектов предмета исследования, а также необходимость мониторинга межэтнических и межнациональных отношений в студенческой среде в динамике, в проведенном исследовании применялся комбинированный подход, а именно проведение количественного и качественного исследования. Количественное исследование было организовано как анкетирование студентов, отобранных в репрезентативную выборку из соответствующих групп. Общий объем выборки проведенного обследования составил 6000 интервью. Качественное исследование включало в себя четыре фокус-группы и 11 глубинных интервью.

В рамках проведения исследования рассматривались и вопросы, касающиеся эффективности, и, наоборот, недостаточной эффективности мер, направленных на недопущения возникновения конфликтных ситуаций в студенческой среде на национальной почве.

В целом респондентами были высказаны различные, часто диаметрально противоположные точки зрения по данному вопросу.

Так, среди подобных мер большое внимание респондентами было уделено проведению специальных мероприятий, направленных на профилактику межнациональных конфликтов, таких как фестивали, литературные вечера и т.п. Отмечается также важность совместных кратко- и долгосрочных путешествий.

Ответы респондентов показали практически полный спектр мнений на этот счет: от полного отрицания до предположения, что такие мероприятия являются важнейшим и основным методом профилактики межнациональных конфликтов, если иметь ввиду именно студенческую среду.

Негативное отношение к специальным мероприятиям, направленным на профилактику межэтнических конфликтов связано, по мнению респондентов с тем, что потенциальные участники межэтнических конфликтов, с большой долей вероятности, не будут являться участниками подобных специальных мероприятий.

Позитивное отношение определяется тем, что любое соприкосновение с разными национальными традициями, как минимум, дает понимание многонациональности российского студенчества и необходимости считаться с этим фактом. Это согласуется с мнением, что важной мерой для профилактики межнациональных конфликтов респонденты определяют повышение общего уровня образованности студентов.

В целом, исходя из результатов проведенного исследования, первоочередной задачей в рамках данного направления представляется создание системы индикаторов вероятности возникновения конфликтных ситуаций, а также разработка регламента регулярного мониторинга указанной системы индикаторов в ведущих университетах Российской Федерации.

Для выявления в опросе студентов их оценки характера отношений между представителями различных национальностей в регионе, в анкете задавался вопрос: Q2. Как Вы оцениваете отношения, которые сложились между представителями разных национальностей в Вашем регионе? Результаты ответа на этот вопрос в исследовании «нулевой волны» представлены в следующей таблице:

Доброжелательные, спокойные	2348	38,85%
Внешне спокойные, но существует внутреннее напряжение	3022	50,00%
Напряженные, конфликтные	283	4,68%
Затрудняюсь ответить	391	6,47%
Общий итог	6044	100%

Для того чтобы изучить распространенность такого явления как опыт переживания негативного отношения к себе по национальному признаку, в анкету был включен вопрос: Q8. Замечали ли Вы по отношению к себе неприязнь, враждебность из-за Вашей национальности в период обучения в вузе?

Распределение ответов на этот вопрос представлено в приведенной ниже таблице:

Да	384	6,35%
Нет	5354	88,58%
Затрудняюсь ответить	306	5,06%
Общий итог	6044	100,0%

Представленные выше две метрики образуют основу системы показателей мониторинга характера межнациональных отношений в студенческой среде. Всего система показателей вероятности конфликтных ситуаций в студенческой среде включает до 10 ключевых показателей, причем рекомендуется включить в данную систему прямую оценку в рамках опроса вероятности религиозного конфликта – дескриптора, тесно связанного с вероятностью межнационального конфликта в студенческой среде.

Измерение распространенности проявлений неприязни, негативного, настороженного отношения в студенческой среде к тем или иным лицам на почве их национальной принадлежности представляет определенные методологические трудности. В рамках анкетного опроса недопустимо задавать слишком чувствительные вопросы, несущие угрозу безопасности респондента, его психологическому комфорту. Эти вопросы могут также оказаться попросту неэффективными – при самозаполнении возрастет доля отказавшихся или затруднившихся с ответом, а ответы на слишком «лобовые» вопросы могут оказаться неискренними, искаженными за счет социального конформизма респондента.

В настоящей работе для получения максимального эффекта в измерении уровня проявлений неприязни к иным национальностям в анкету включались три типа вопросов: объектная авторефлексия (вопрос о том, ощущал ли респондент неприязнь, проявления негатива по отношению к себе как представителю определенной национальности; оценка свидетельского опыта (здесь задавались два типа вопросов – 1) замечал ли респондент подобные проявления в студенческой среде и 2) какие национальности, по его наблюдениям, были объектом такой дискриминации.)).

Полученные данные достаточно информативны. Учитывая щекотливость темы, мы не можем себе позволить, как в большинстве социологических проектов, отбраковывать все полученные по данному вопросу результаты на основании недопустимо высокого процента не давших содержательного ответа. Напротив, негативные стереотипы мышления проявились в том, достаточно большом по объему, массиве данных (свыше 1000 кейсов), где содержательный ответ был получен, и эти данные, на наш взгляд, представляют высокую диагностическую ценность при мониторинге негативных проявлений в межнациональных и межконфессиональных отношениях в студенческой среде.

Рассмотрим теперь конкретные результаты проведенных замеров.

Для того чтобы изучить распространенность такого явления как опыт переживания негативного отношения к себе по национальному признаку, в анкету был включен вопрос: Q8. Замечали ли Вы по отношению к себе неприязнь, враждебность из-за Вашей национальности в период обучения в вузе?

Распределение ответов на этот вопрос представлено в таблице и проиллюстрировано на диаграмме:

Да	384	6,35%
Нет	5354	88,58%
Затрудняюсь ответить	306	5,06%
Общий итог	6044	100,0%

На первый взгляд, кажется, что цифры свидетельствуют о малой распространенности переживания национальной дискриминации: 9 из 10 студентов заявляют, что не проходили через этот опыт. Однако следует учесть, что те 372 респондента, которые указали, что были в ситуациях проявления неприязни на национальной почве, скорее всего принадлежат к национальным меньшинствам в своем регионе. Поэтому здесь мы всегда будем иметь дело с от-

носителем небольшими процентными долями студенческой аудитории. Кроме того, имеющиеся данные можно интерпретировать так: минимум 6,4% студентов прошли через опыт проявления негатива к ним на национальной почве. Максимальная же оценка может указывать на 11,5%, если сюда добавить затруднившихся с ответом (здесь возможны механизмы вытеснения и социального конформизма).

Другой подход к замеру распространенности проявлений негативного отношения к лицам других национальностей реализован включением в анкету следующего вопроса: Q9. Наблюдаются ли в Вашем регионе проявления неприязни, враждебности к людям других национальностей?

Распределение ответов на этот вопрос представлено в таблице и проиллюстрировано на диаграмме:

Да	2107	34,86%
Нет	2718	44,97%
Затрудняюсь ответить	1219	20,17%
Общий итог	6044	100,0%

В отличие от ответов на предыдущий вопрос, здесь каждый пятый затруднился с ответом. И каждый третий признал, что в регионе наблюдаются проявления неприязни, враждебности к лицам других национальностей. Менее половины опрошенных утверждают, что не сталкивались с такими явлениями.

В рамках исследования представлялось целесообразным оценить, насколько существенной представляется студентам проблема общения, взаимодействия людей разных национальностей в их регионе. Для этого в анкету был включен вопрос: Q4. Существует ли в Вашем регионе проблема в общении, взаимодействии людей разных национальностей? При этом градация возможной оценки признания уровня проблемности представлялась на трех уровнях: от «да, это серьезная проблема» до «нет, такой проблемы нет».

Результаты ответа на этот вопрос представлены в следующей таблице:

Да, это серьезная проблема	652	10,79%
Да, но это не серьезная проблема	2434	40,27%
Нет, такой проблемы нет	2232	36,93%
Затрудняюсь ответить	726	12,01%
Общий итог	6044	100%

Каждый второй студент признает наличие проблемы в общении людей разной национальностей в его регионе. Однако серьезное значение этой проблеме придает каждый девятый из числа опрошенных студентов. И чуть более трети опрошенных не видят в общении, взаимодействии людей разных национальностей в их регионе вообще какой-либо проблемы.

Одним из важнейших вопросов, стоявших перед настоящим исследованием, было определить, насколько сильна самоидентификация студента как части определенной национальной общины, сообщества людей определенной национальности. Иными словами, перед нами стояла задача измерить силу субъективного осознания студентами своей национальной принадлежности.

Для этого в анкету был включен вопрос: Q6. Ощущаете ли Вы свою принадлежность к людям определенной национальности? При этом градация возможной оценки субъективного уровня ощущения национальной принадлежности представлялась на трех уровнях: от «ощущаю в значительной степени» до «не ощущаю». Результаты ответа на этот вопрос представлены в таблице:

Ощущаю в значительной степени	1449	23,97%
Ощущаю в некоторой степени	2451	40,55%
Не ощущаю	2072	34,28%
Затрудняюсь ответить	72	1,19%
Общий итог	6044	100,0%

Для количественной оценки усредненного восприятия силы ощущения национальной принадлежности преобразуем шкалу в эквивалентную 3-балльную, где 1 – полюс-минимум («не ощущаю»), 3 – полюс-максимум («ощущаю в значительной степени»). Рассчитаем среднее по выборке значение данной переменной.

Получим: $d_{\text{ср.}} = 1,90$

Этот показатель отражает тот факт, что студенты в среднем лишь в небольшой степени ощущают свою принадлежность к людям определенной национальности. Хотя, как будет показано далее, значение данного индекса существенно варьируется в зависимости от региона.

Одним из косвенных показателей уровня межэтнического напряжения и сопряженных с этим напряжением рисков эскалации конфликтов является отношение к агрессивным проявлениям в межнациональных спорах. В анкету включен соответствующий вопрос: Q11. Считаете ли Вы приемлемым проявление агрессии в межнациональных спорах?

Распределение ответов на этот вопрос представлено в таблице:

Да	277	4,58%
Нет	4036	66,78%
В зависимости от ситуации	1307	21,62%
Затрудняюсь ответить	424	7,02%
	6044	100%

Из каждых трех студентов два считает агрессию неприемлемой в межнациональных спорах. Менее 5% занимают противоположную позицию: с их точки зрения, в межнациональных спорах допустимы проявления агрессии. И приблизительно каждый пятый студент делает скидку на конкретную ситуацию, считая, что в зависимости от ситуации можно допускать проявления агрессии в межнациональных спорах. С точки зрения формальной логики, можно сделать вывод, что при определенных ситуациях агрессия в межнациональных спорах приемлема с точки зрения 26% студенческой аудитории.

Перейдем к *сравнению субъективной оценки вероятности религиозного конфликта в регионе, даваемой студентами с Северного Кавказа, Поволжья и из Санкт-Петербурга*. Для этого рассмотрим распределение ответов на следующий вопрос анкеты: Q23. Оцените по 5-балльной шкале вероятность религиозного конфликта между представителями различных конфессий в Вашем регионе в ближайшее время? Согласно предложенной шкале оценок, 1 – низкая вероятность возникновения конфликта на религиозной почве, 5 – высокая вероятность.

Распределение ответов на этот вопрос представлено в таблице ниже.

Вероятность конфликта	Сев. Кавказ	Поволжье	СПб
1	336	304	111
2	286	276	146
3	225	156	93
4	78	58	31
5	29	15	5
Затрудняюсь ответить	46	5	16
Общий итог	1000	814	402
Среднее	2,14	2,02	2,15

Сопоставляя три выбранных региона, мы видим, что в Поволжье данный показатель ниже всего и составляет 2,02. Это значение ниже среднего по выборке на незначительную величину (порядка 1%), а на Северном Кавказе и Санкт-Петербурге вероятность возникновения религиозного конфликта выше на 6%. В целом можно говорить о низкой вероятности возникновения религиозного конфликта, однако с точки зрения студентов Санкт-Петербург и Северный Кавказ относятся к регионам повышенного риска с точки зрения вероятности возникновения в ближайшем будущем конфликтов на почве религиозных убеждений.

В целом важным элементом отработки системы индикаторов состояния межнациональных (и связанных с ними межконфессиональных) отношений в студенческой среде *явились результаты сопоставления значений отобранных метрик между различными подгруппами студентов.*

Так, нами было проведено сопоставление характера межнациональных отношений в *московской и немосковской студенческой среде.* С этой целью проводился сопоставительный анализ результатов опроса, полученных в московских вузах, участвовавших в данном исследовании, с результатами опроса студентов остальных вузов. Подвыборку московских студентов составляют 600 человек, студенты Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова; Российского государственного гуманитарного университета. Подвыборку немосковских студентов составляют представители остальных 27 из 30 университетов, участвовавших в настоящем исследовании. Объем второй подвыборки составляет 5444 человек (общий финальный объем выборки проведенного опроса – 6044 человека).

Сопоставление двух указанных подвыборок дало следующие результаты:

- москвичи менее позитивно оценивают характер межнациональных отношений в своей студенческой среде, чем немосквичи, средний балл оценки характера межнациональных отношений 2,15 для студентов-москвичей и 2,39 по остальной выборке.
- москвичи видят в межнациональном общении более серьезную проблему, чем немосквичи; средний балл субъективной оценки «беспроблемности» межнациональных отношений в регионе составляет 2,11 для студентов-москвичей и 2,32 по остальной выборке.

- субъективная оценка силы национальной принадлежности студентов-москвичей и у студентов-немосквичей не различается.
- среди студентов-москвичей сила конфессиональной принадлежности ощущается в несколько меньшей степени, чем среди студентов-немосквичей
- процент студентов, ставших объектом негативного отношения из-за их национальности, невелик (5-6%). Несколько ниже этот процент в Москве, однако статистически достоверным это различие признать нельзя.
- в Москве доля студентов, имеющих опыт негативного отношения к себе из-за конфессиональной принадлежности, выше, чем вне Москвы (примерно 20% против 13%)
- в среднем каждый третий студент подтверждает, что в его регионе наблюдаются проявления неприязни, враждебности к людям других национальностей. Несколько ниже этот процент в Москве, однако различие находится в пределах двух процентных пунктов, и статистически достоверным его признать нельзя.
- москвичи немного чаще отмечают проявления негативных отношений в их регионе к представителям православия, иудаизма и особенно ислама, в случае буддизма данные для московских студентов и остальной выборки не различаются.
- среднее значение субъективной оценки студентами вероятности возникновения религиозного конфликта в Москве составляет 2,32 из 5; это значение превышает среднее по всей выборке на 13%.

В настоящем исследовании также было проведено *сопоставление данных опроса, полученных от респондентов трех регионов*, характеризующихся различным социо-демографическим, национальным, этнокультурным профилем. В качестве таких трех типовых регионов были выбраны Северный Кавказ, Поволжье и Санкт-Петербург. Нами проведено детальное сопоставление результатов для трех подвыборок общей выборки проведенного опроса студентов.

Первая группа (подвыборка) включает студентов университетов, находящихся в городах Северного Кавказа. Эту подвыборку составляют 1000 человек (студенты Северо-Кавказского федерального университета; Дагестанского государственного педагогического университета; Кабардино-Балкарского государственного университета имени Х.М. Бербекова; Северо-Осетинского

государственного университета имени К.Л. Хетагурова; Пятигорского государственного университета).

Вторая группа (подвыборка) включает студентов университетов, находящихся в городах Поволжья. Эту подвыборку составляют 814 человек (студенты Казанского (Приволжского) федерального университета; Мордовского государственного университета имени Н.П. Огарева; Марийского государственного университета; Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского).

Третью подвыборку для сопоставления данных составили представители двух университетов Санкт-Петербурга, участвовавших в настоящем исследовании. Это Санкт-Петербургский государственный университет и Санкт-Петербургский государственный экономический университет. Объем третьей подвыборки составляет 402 человека.

Сопоставление данных, полученных на трех указанных региональных подвыборках, дало следующие результаты:

- при общей позитивной оценке характера межнациональных отношений в регионе студенты Санкт-Петербурга чаще представителей Поволжья и Северного Кавказа отмечают межэтническое напряжение в общественных отношениях в регионе.
- студенты Санкт-Петербурга оценивают проблему взаимодействия людей разных национальностей в их регионе как более серьезную, чем студенты Поволжья и тем более чем представители Северного Кавказа; средний балл субъективной оценки «беспроblemности» межнациональных отношений в регионе составляет 2,42 для студентов Северного Кавказа, 2,37 для студентов Поволжья и 2,18 в Санкт-Петербурге.
- у студентов с Северного Кавказа выше степень самоидентификации студента как части определенной национальной общины, сообщества людей определенной национальности: средний балл субъективной оценки силы национальной принадлежности составляет 2,52 для Северного Кавказа, 1,90 в Поволжье и 1,97 для студентов из Санкт-Петербурга.
- у студентов с Северного Кавказа выше степень самоидентификации студента как части определенной религиозной общины, сообщества людей определенной веры. В Санкт-Петербурге этот индекс минимален, если сравнивать три выбранных региона. Поволжье занимает промежуточную позицию: здесь конфессиональная самоидентификация студентов выражена сильнее, чем в Санкт-Петербурге, но слабее, чем на Северном Кавказе.

- процент студентов, ставших объектом негативного отношения из-за их национальности, примерно одинаков на Северном Кавказе и в Поволжье; в Санкт-Петербурге этот показатель несколько ниже.
- доля студентов, подтверждающих, что в их регионе наблюдаются проявления неприязни, враждебности к людям других национальностей, выше в Санкт-Петербурге, чем в двух других регионах.
- процент студентов, ставших объектом негативного отношения из-за их религиозных убеждений или атеизма, практически не различается в трех рассматриваемых регионах.
- во всех трех регионах чаще остальных конфессий проявления негатива касаются представителей ислама; наиболее часто такой негатив проявляется в Санкт-Петербурге (оценка частоты 2,17 по 3-балльной шкале), несколько реже в Поволжье (1,79) и еще реже (1,57) на Северном Кавказе.
- вероятность возникновения религиозного конфликта оценивается как низкая, однако с точки зрения студентов Санкт-Петербург и Северный Кавказ относятся к регионам повышенного риска.

В настоящем исследовании было также сопоставление данных опроса, полученных от респондентов, обучающихся *на разных курсах бакалавриата и специалитета*. Понятно, что эти подгруппы студентов различаются по времени погружения в студенческую среду, а также по возрасту, и представлялось небезынтересным выявить возможную динамику рефлексии обучающихся по поводу межнациональных и межконфессиональных отношений в течение периода обучения в вузе. В базе результатов опроса выделялись 4 основные подгруппы представителей разных курсов. Группа студентов 1-го курса включает 1573 кейса, группа студентов 2-го курса – 1629, группа студентов 3-го курса – 1434 кейса, а подвыборка студентов 4 курса – 1220 студентов.

Сопоставление результатов опроса указанных 4 подвыборок на предмет выявления значимых различий позволило сформулировать следующие выводы:

- при общей позитивной оценке характера межнациональных отношений в своем регионе студенты старших курсов во все большей степени отмечают межэтническое напряжение в общественных отношениях в регионе.
- студенты разных курсов незначительно различаются в оценке серьезности проблемы взаимодействия людей разных

национальностей в их регионе; несколько ниже, чем более старшие, оценивают серьезность проблемы межнационального взаимодействия первокурсники, однако это различие соизмеримо со статистической погрешностью.

- сила национальной самоидентификации оценивается как весьма умеренная (менее 2 баллов по 3-балльной шкале), за время обучения претерпевает лишь незначительные изменения в сторону увеличения в пределах 2 процентных пунктов.
- сила конфессиональной принадлежности у студентов разных курсов существенно не различается.
- процент студентов, испытывавших негативное отношение к себе из-за их национальности, примерно одинаков среди студентов разных курсов.
- доля студентов, подтверждающих, что в их регионе наблюдаются проявления неприязни, враждебности к людям других национальностей, за время обучения в университете постепенно растет – примерно от 31% на 1 курсе до 39% на 4 курсе.
- процент студентов, ставших объектом негативного отношения из-за их религиозных убеждений или атеизма, практически не различается в трех рассматриваемых регионах.
- процент студентов, ставших объектом негативного отношения из-за их религиозных убеждений или атеизма, среди студентов разных курсов примерно одинаков.
- чаще остальных конфессий проявления негатива касаются представителей ислама; таковы оценки студентов всех курсов, при этом за время обучения в вузе показатель частоты негатива по отношению к представителям ислама увеличивается примерно на 10%: оценка по 3-балльной шкале составляет 1,76 на 1 курсе, 1,88 на 2 курсе, 1,91 на 3 курсе и 1,94 на 4 курсе.
- оценка студентами вероятности возникновения религиозного конфликта в период обучения год от года увеличивается, для 4-курсников этот показатель почти на 10% выше, чем для первокурсников.

Запрос на мероприятия по гармонизации

С точки зрения практической перспективы применения результатов данного проекта, представляется целесообразным не только измерять показатели межнациональных отношений среди студентов, но и оптимальным образом оказывать воздействие на

характер этих отношений. При этом необходимо учитывать готовность студентов реагировать на планируемые меры, их запрос на те или иные формы культурно-просветительской работы, на проведение соответствующих мероприятий на площадках их университетов.

С этой целью в анкету был включен следующий вопрос: Q13. Как бы Вы отнеслись к тому, чтобы в Вашем вузе проводились мероприятия по гармонизации межнациональных взаимоотношений, встречи между представителями разных национальностей с целью знакомства с их традициями, культурой, искусством и т. д.?

Распределение ответов на этот вопрос представлено в таблице:

Положительно	3891	64,38%
Безразлично	1896	31,37%
Отрицательно	223	3,69%
Затрудняюсь ответить	34	0,56%
База для расчета	6044	100%

Запрос со стороны студентов на проведение в их университетах мероприятий по гармонизации межнациональных отношений достаточно велик (средние значения превышают 2,5 балла по 3-балльной шкале), однако он ощущается в наибольшей степени среди студентов-первокурсников.

Сравнение региональных данных показывает, что запрос на проведение мероприятий по гармонизации межнациональных отношений в университетах Северного Кавказа выше, чем в университетах Санкт-Петербурга или Поволжья. У студентов москвичей этот запрос несколько ниже, чем у нестоличных студентов.

В целом результаты свидетельствуют о высоком уровне готовности со стороны студентов изучать традиции, культуру, обычаи, характерные для различных национальных культур. Примерно треть студентов не заинтересована, однако каждый третий сформировал запрос на участие в мероприятиях по гармонизации межнациональных отношений в своем вузе. Эта готовность дает шанс на эффективное использование такого инструмента для гармонизации межэтнических отношений в студенческой среде. Вопрос в оптимизации контента и форм подачи материала.

А 28

Адаптация и интеграция иностранных граждан в Российской Федерации: правовые, экономические и социально культурные аспекты: Сборник экспертно-аналитических докладов / Отв. ред. М.А. Омаров. М.: РГГУ, 2021. 222 с.

ISBN 978-5-7281-2981-3

Сборник экспертно-аналитических докладов является исследованием, посвященным развитию научных представлений о современных процессах адаптации и интеграции мигрантов, политики 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 образовательном пространстве. Поднимаются вопросы о влиянии миграционных процессов на состояние межнациональных отношений в Российской Федерации.

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 325:34
ББК 67.401.013

Научное издание

Адаптация и интеграция
иностраннных граждан
в Российской Федерации:
правовые, экономические
и социально-культурные аспекты

*Сборник
экспертно-аналитических докладов*

Компьютерная верстка
Е.В. Амосова

Подписано в печать 12.03.2021.

Формат 60×90^{1/16}.

Уч.-изд. л. 12,0. Усл. печ. л. 14,0

Тираж 500 экз. Заказ № 1046

Издательский центр

Российского государственного

гуманитарного университета

125993, Москва, Миусская пл., 6

Тел. 8-499-973-42-06