

УДК 342.9

**АДАПТАЦИОННАЯ И ИНТЕГРАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА
В ОТНОШЕНИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН:
ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Сазонова О.А.

Автор рассматривает особенности адаптационной и интеграционной политики в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. В ходе рассуждений исследуется специфика правового регулирования в сфере адаптации и интеграции мигрантов в России. Установлено, что адаптационная и интеграционная политика в принимающем государстве сочетаются, дополняют и взаимодействуют друг с другом. Сделан вывод о необходимости совершенствования системы регулирования миграцией населения с параллельной реализацией сопутствующих мер, направленных на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: адаптация, интеграция, адаптационная политика, интеграционная политика, иностранные граждане и лица без гражданства.

**ADAPTATION AND INTEGRATION POLICY FOR
FOREIGN CITIZENS: FEATURES OF LEGAL REGULATION
IN THE RUSSIAN FEDERATION**

Sazonova O.A.

The author considers features of adaptation and integration policy for foreign citizens and stateless persons. In a chain of reasoning specifics of legal regulation in the sphere of adaptation and integration of migrants in Russia are investigated. It is established that adaptation and integration policy in the host state are combined, supplement and interact with each other. The conclusion is drawn on need of improvement of system of regulation by population shift with parallel realization of the collateral measures aimed at providing national security of the Russian Federation.

Keywords: adaptation, integration, adaptation policy, integration policy, foreign citizens and stateless persons.

Актуальность вопросов адаптации и интеграции иностранных граждан и лиц без гражданства на сегодняшний день не вызывает сомнений. Международная миграционная практика показывает, что для принимающего государства всегда предпочтительнее, чтобы законно находящиеся на её территории мигранты были полностью адаптированы и интегрированы в правовом и социальном плане в общественную среду, стабильность которой от этого только укрепляется.

Как отмечено в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [4] важными элементами указанной политики являются создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, защита их прав и свобод, а также обеспечение социальной защищенности. Решение этих проблем затрудняется сложностью получения статуса постоянно проживающего в России, а также неурегулированностью правового положения иностранных граждан. Результатом отсутствия государственных программ адаптации и интеграции является изоляция мигрантов от принимающего социума и возрастание отрицательного отношения к ним. К организации данных программ необходимо привлекать все заинтересованные стороны (правительства стран происхождения иностранных граждан, самих мигрантов, бизнес-структуры, неправительственные организации), в полной мере задействовать потенциал средств массовой информации.

Рассмотрим *адаптационную политику*, которая представляет собой комплекс государственных мер, ориентированных на регулирование процессов по обеспечению четкого правового статуса тех иностранных граждан, в отношении которых ставится задача по адаптации и интеграции в принимающее общество. Социальная адаптация это процесс приспособления, освоения лицом новых социальных условий, осознания того факта, что

стереотипы его действий, усвоенные в прежней социальной жизни, в новой действительности перестают действовать. Ключевым моментом является также смена поведения, отвечающая требованиям другой для мигранта социальной среды.

Содействием в области адаптации и формировании конструктивного взаимодействия между данными лицами и принимающим сообществом, прежде всего, является: создание инфраструктуры с центрами информационной и правовой поддержки; специальные курсы по изучению языка, истории и культуры страны; внедрение циклов телепередач, ориентированных на социокультурную и языковую адаптацию мигрантов; совершенствование совместной работы органов всех уровней власти с общественными объединениями, которые способствуют адаптации и интеграции иностранных граждан.

Интеграционную политику в свою очередь можно рассматривать как сопутствующий адаптационной политике процесс, состоящий из совокупности государственных мер, направленных на координацию процессов внедрения иностранных граждан в принимающее общество в соответствии с экономическими, демографическими, геополитическими, социальными и культурными целями.

По мнению В.А. Ионцева, политика интеграции должна опираться на надежную информационную и концептуальную основу [3, с. 132]. Для того чтобы политика интеграции мигрантов была эффективной, необходимо четкое понимание того, что такое интеграция, какими инструментами она может осуществляться в отношении разных групп мигрантов, какова численность и специфика этих групп, их социальное, экономическое и демографическое поведение и т.д. Думается, что суть интеграционной политики заключается во вхождении мигранта в новое общество в качестве его социального субъекта. От того, насколько успешно данному лицу удастся интегрироваться в это общество, будет зависеть, с одной стороны, социальное положение и самоощущение лица, а с другой – социальная стабильность в социуме.

В этой связи представляется необходимым проанализировать основные способы интеграции иностранных граждан в новое общество, которые систематизировал С.В. Рязанцев [8, с. 35]. Можно обозначить следующие составляющие интеграции: экономическую, экологическую, гражданскую, социально-психологическую, культурную и религиозную:

1. Экономическая интеграция предусматривает возможность трудоустройства, получение социальных благ и равного дохода с коренным населением, реализацию предпринимательского потенциала, приобретение недвижимости и осуществление имущественных прав.

2. Экологическая интеграция обусловлена удовлетворенностью природно-географическими и климатическими характеристиками территории.

3. Гражданская интеграция предполагает в случае ассимиляции полное смешение мигрантов с постоянным населением, а в случае взаимного сосуществования культур оставляет им возможность идентифицировать себя с определенной этнической группой.

4. Социально-психологическая интеграция предусматривает свободный доступ к образованию, владению основного языка страны проживания, а в случае взаимного сосуществования культур – возможность получать традиционное национальное образование, компактное проживание с родственниками и представителями своей этнической группы.

5. Культурная интеграция предполагает в случае ассимиляции принятие культуры страны проживания, отказ от национальных традиций, а в случае взаимного сосуществования культур – возможность развивать национальную культуру и искусство, а также придерживаться традиций.

6. Религиозная интеграция продиктована принятием основной религии нового общества, а в случае взаимного сосуществования культур – возможность исповедовать прежнюю религию.

Как отмечается в юридической науке, особая роль в данном контексте отводится религиозным организациям, административно-правовая регламентация статуса которых неразрывно связана с обеспечением

конституционного права личности на свободу совести и вероисповедания [1, с. 5]. Данные объединения занимают достаточно важное место в миграционной политике, помогая сохранять культурное единство народов РФ и оказывая помощь в адаптации и интеграции мигрантов.

Таким образом, рассмотрев сходства и различия в способах интеграции иностранных граждан в новое общество, необходимо отметить особую роль экономической интеграции, связанную с удовлетворением социально-экономических потребностей указанных лиц.

Важно подчеркнуть, что общий процесс интеграции является достаточно многосторонним, включающим совокупность социальных, экономических, культурных, религиозных и многих других важных факторов [5]. Проблема интеграции мигрантов для России в настоящее время стала одной из самых значимых в миграционной сфере [9, с. 6]. Действительный результат интеграции мигрантов в принимающее общество зависит, прежде всего, от уровня владения государственным языком, возможности трудоустроиться, правового статуса и степени участия в общественной и политической жизни, наличия доступа к системе социального обеспечения. Как правило, это длительный и сложный процесс, и для его достижения от мигрантов и граждан принимающих стран требуется проявлять взаимное уважение, толерантность, желание понимать и приспособливаться друг к другу.

Представляется, что вопросы интеграции и защиты прав мигрантов должны решаться в двустороннем порядке. Страна убытия и принимающее государство несут взаимную ответственность за данных лиц, а также обязаны создавать для перемещения все необходимые условия [2]. Например, в городе Ош Киргизской Республики открылся Центр по изучению и тестированию русского языка, на базе которого проводятся занятия по подготовке трудовых мигрантов, а также тестирование по русскому языку. Важную роль в этом случае играют двусторонние соглашения [6], регламентирующие порядок осуществления трудовой деятельности мигрантов.

Обобщая отечественный и международный опыт интеграции, можно выявить следующую закономерность – приобретение мигрантом законного правового статуса и готовность соблюдать традиции и законодательство, если и не гарантирует полное отсутствие проблем, тем не менее, благоприятно отражается на успешности процесса адаптации и интеграции лица. В процессе социально-культурной адаптации и интеграции предполагается, во-первых, интенсивное обучение национальному языку, во-вторых, изучение истории и культуры, в-третьих, освоение основ законодательства, традиций, обычаев и правил поведения принимающего государства. Таким образом, адаптационная и интеграционная политика в принимающем государстве сочетаются, дополняют и взаимодействуют друг с другом.

В Концепции на период до 2025 года [4] также определены основные направления государственной миграционной политики России, в частности, в области содействия адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между данными лицами и принимающим сообществом, а именно:

1. Содействие развитию в обществе культуры межнациональных и межрелигиозных отношений, формирование у мигрантов и принимающего сообщества навыков межкультурного общения, противодействия ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости.

2. Создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, включая их обучение русскому языку, правовое просвещение, информирование о культурных традициях и нормах поведения путем формирования соответствующей инфраструктуры в странах их происхождения и в регионах РФ, испытывающих наибольший приток мигрантов, а также активно используя потенциал средств массовой информации и возможности культурно-адаптационных центров в странах происхождения иностранных граждан.

3. Обеспечение доступа иностранных граждан и членов их семей к социальным, медицинским и образовательным услугам в зависимости от их правового статуса.

4. Содействие распространению русского языка и культуры за рубежом.

5. Противодействие социальной исключенности мигрантов, пространственной сегрегации и формированию этнических анклавов.

6. Разработка, внедрение и реализация программ адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей в стране на основе взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и бизнес-структур.

7. Создание программ по формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом.

8. Совершенствование взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями, содействующими адаптации и интеграции мигрантов.

Необходимо подчеркнуть, что адаптационная и интеграционная политика также взаимосвязаны с социальной политикой. О важном значении социальных ориентиров в государственной политике отмечается и на общегосударственном уровне. Например, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 2016 г. обозначается, что социальная защита населения всегда является одним из приоритетов государственной политики [7]. Отметим, что социальная политика – это один из главных векторов направленности внутренней правовой политики государства, способный обеспечить воспроизведение социальных ресурсов.

Вместе с тем следует заметить, что в настоящее время не выработано четкой линии государственной миграционной политики в сфере адаптации и интеграции мигрантов и защиты укоренившегося населения. В этой связи целесообразно менять политику страны по привлечению иностранных граждан, в частности, трудовых мигрантов, которая должна формировать перспективную стратегию, направленную на сбалансированное сочетание национальных и иностранных миграционных ресурсов при условии неуклонного уважения, соблюдения и действенной защиты прав, свобод и законных интересов как

граждан России, так и иностранных граждан, а также необходимость всестороннего соблюдения прав мигрантов.

Необходимо также совершенствование системы регулирования миграции населения и порядка привлечения иностранных работников с параллельной реализацией сопутствующих мер, направленных на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Список литературы:

1. Бубнов С.В. Роль религиозных объединений в адаптации мигрантов // Миграционное право. 2015. № 3. С. 5-7.
2. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2015 год // Российская газета. 2016. 24 марта.
3. Ионцев В.А. Интеграция мигрантов – эффективный путь устранения неравенства и ксенофобии в принимающем обществе // Вопросы управления. 2014. № 1 (7). С. 127-132.
4. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утв. Президентом РФ 13 июня 2012 г. // Российская газета. 2012. 14 июня.
5. Леонтьева Т. В России появятся НКО по социальной адаптации мигрантов // Российская газета. 2013. 31 декабря.
6. О подписании Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан о трудовой деятельности и защите прав трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Российской Федерации, в Республике Узбекистан и трудящихся-мигрантов, являющихся гражданами Республики Узбекистан, в Российской Федерации: Распоряжение Правительства РФ от 29.06.2007 № 846-р // Собрание законодательства РФ, 2007, № 27, ст. 3344.
7. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2016. 2 декабря.

8. Рязанцев С.В. Современный демографический и миграционный портрет Северного Кавказа / С.В. Рязанцев. Ставрополь: Сервисшкола, 2003. 375 с.

9. Скоробогатова В.И. К вопросу об интеграции мигрантов: какая модель подходит России? // Миграционное право. 2015. № 4. С. 5-7.

Сведения об авторе:

Сазонова Оксана Александровна – аспирант кафедры административного и административного процессуального права Воронежского государственного университета (Воронеж, Россия).

Data about the author:

Sazonova Oxana Alexandrovna – graduate student of the Administrative and Administrative Procedural Law Department, Voronezh State University (Voronezh, Russia).

E-mail: Nature_11@mail.ru.