

Д.Н. Сулейманов<sup>1</sup>  
Т.Н. Мехова<sup>2</sup>  
М.Д. Ноха<sup>3</sup>

D. N. Suleymanov  
T.N. Mehova  
M.D. Noha

Системный подход к проблемам адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации

A systematic approach to the problems of adaptation and integration of foreign citizens in the Russian Federation

***Аннотация.***

В данной статье рассматриваются вопросы, связанные с адаптацией и интеграцией иностранных граждан в Российской Федерации, законодательные инициативы, проблемы и пути их решения.

***Annotation.***

In this article the questions connected with adaptation and integration of foreign citizens in the Russian Federation, legislative initiatives, problems and ways of their decision are considered.

***Ключевые слова:*** миграционная политика, национальный интерес, внешняя трудовая миграция, миграционная ситуация, адаптация и преадаптация внешних трудовых мигрантов.

***Key words:*** migration policy, national interest, foreign labor migration, migration situation, adaptation and preadaptation foreign migrant workers.

## **Системный подход к проблемам адаптации и интеграции иностранцев в Российской Федерации**

Наряду с усилением миграционного законодательства одним из приоритетов национальной политики РФ является содействие социальной и культурной адаптации и интеграции внешних трудовых мигрантов в принимающее сообщество, а успех зависит от согласованных действий государственных органов власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и самого иностранного гражданина.

---

<sup>1</sup> Директор Налогового института РосНОУ, кандидат экономических наук.

<sup>2</sup> Заместитель директора Фонда науки и образования

<sup>3</sup> Магистрант Налогового института РосНОУ

На наш взгляд, меры должны быть направлены, прежде всего, на освоение навыков и знаний в области русского языка, истории и культуры России, основ законодательства РФ, необходимых для временного пребывания на территории РФ с целью осуществления трудовой деятельности, временного или постоянного проживания на территории РФ, а также направлены на оказание информационно-правовой поддержки, повышение уровня профессиональной подготовки и переподготовки (совокупность адаптационных и интеграционных мероприятий).

Формой и инструментом реализации этих мероприятий может стать заключение адаптационного контракта с иностранным гражданином, намеревающимся осуществлять трудовую деятельность, и интеграционного контракта – для временного или постоянного проживания на территории РФ.

Вместе с тем, в настоящее время ни в одном законодательном акте в сфере миграции таких норм не содержится, а необходимость уже давно назрела иметь такой закон, также как и в кодификации законодательных и нормативно – правовых актов в единый Миграционный кодекс.

Но, есть ли смысл принимать еще один федеральный закон «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в РФ», поскольку при существующих в настоящее время его вариантах, которые содержат сложную правовую конструкцию по организации деятельности в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в РФ с многочисленными обременениями и дополнительными обязанностями участников отношений, или же приступить сразу к разработке Миграционного кодекса.

Миграционный кодекс при правильной его правовой конструкции позволит не только скоординировать действия законодательной и исполнительной ветвей власти в сфере миграции, но и решить такие проблемы, как нелегальная миграция, теневой бизнес в сфере сдачи комплексного экзамена, трудоустройства, осуществления трудовой деятельности на законных основаниях и т.д.

В совокупности с правилами въезда и выезда иностранных граждан, их пребывания и осуществления трудовой деятельности, правила регулирования деятельности по социальной и культурной адаптации иностранных граждан и интеграции их в российское общество, должны базироваться на единых принципах:

- уважения иностранными гражданами государственного языка Российской Федерации; культуры, традиций и истории народов, проживающих в РФ; соблюдения норм законодательства РФ и правил поведения в российском обществе;

- соблюдения прав иностранных граждан на сохранение своей этнокультурной самобытности и вероисповедания независимо от пола, расы, национальности, гражданской принадлежности, социального происхождения;

- наделяния органов государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления правами по организации деятельности в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан с учетом этнокультурной, социальной, демографической и миграционной ситуации в этих субъектах и местных образованиях.

Однако, указанные выше принципы в настоящий момент соблюдаются не в полной мере, о чем свидетельствуют многочисленные исследования и социальные опросы. Так, по итогам анкетирования различных групп населения иностранных государств и России, проведенного в октябре 2016 г. Фондом науки и образования в ходе реализации социально значимого проекта «Пилотный проект «Преадаптационная и адаптационная подготовка внешних трудовых мигрантов» (грант № 18/10-2 от 08.09.2016, грантодатель – Общероссийский общественный фонд «Национальный благотворительный фонд»)<sup>4</sup>, анкетированные назвали основные причины недостаточной адаптации мигрантов:

---

<sup>4</sup> [www/fond – науки.рф](http://www.fond-nauki.ru)

1) национальные и этнические особенности, обычаи, традиции, уровень общения, различия в культуре и нежелание их принимать, а также оторванность от дома (родных и близких);

2) совершенно разный менталитет у мигрантов и принимающего сообщества;

3) языковой барьер, отсутствие языковых навыков; невысокий уровень образования (полная безграмотность) и профессиональной подготовки;

4) негативное, не толерантное отношение местных жителей, неприязнь, недопонимание в силу того, что привит плохой образ мигранта и поэтому его этот образ трудно сломать, а также нехватка культуры;

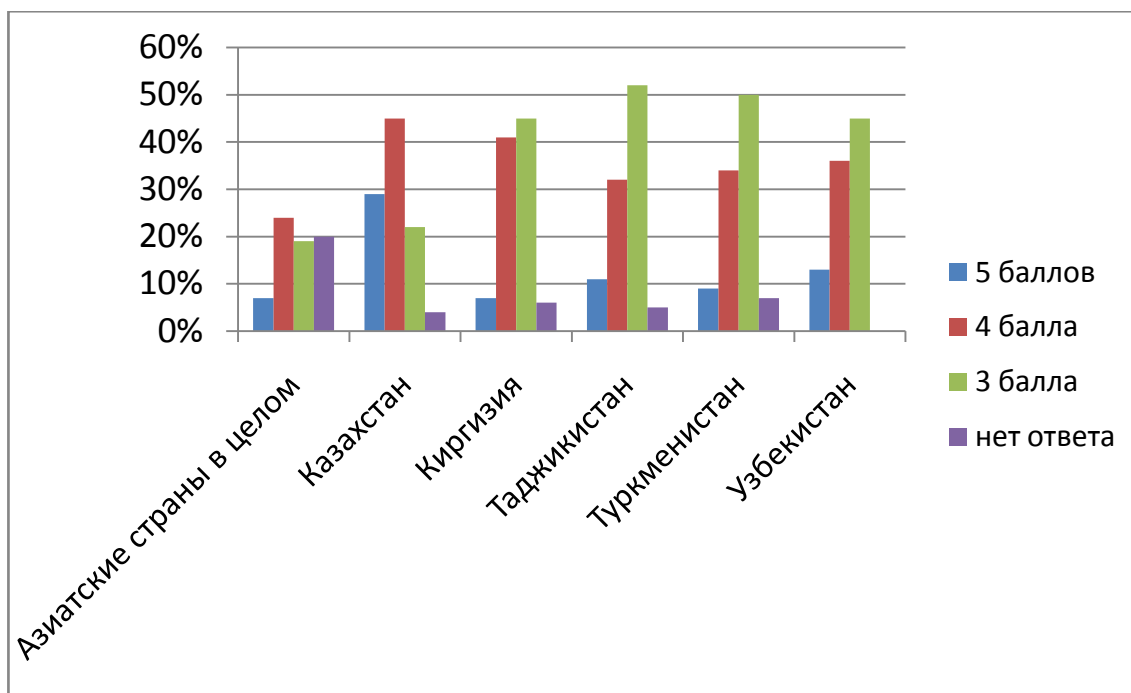
5) недостаточное количество специальных центров адаптации (или их отсутствие), а также в отдельных регионах отсутствуют центры для обучения и места для проживания, отсутствие специальных программ подготовки по комплексному экзамену;

6) отсутствие нормальных мер социальной защищенности, проблемы с жильем и оформлением документов, трудности при регистрации и легализации на территории России; нежелание работодателей принимать на работу мигрантов;

7) нежелание самих мигрантов адаптироваться в силу невысокой заработной платы, плохих условий труда, ненормированного рабочего дня, а также напряженности в отношениях, неадекватного поведения;

8) полное отсутствие влияния местных правоохранительных органов на соблюдение законодательства и коррупция их с диаспорами и т.д.

По мнению анкетированных, минимально адаптированными в России, считаются иностранные граждане, приехавшие из следующих стран: Вьетнама (так считают 81 чел. или 54% от числа опрошенных), соответственно, из Африки - 80 чел. или 53%, из Таджикистана - 78 чел. или 52%, из Туркменистана - 75 чел. или 50%, из Узбекистана - 68 чел. или 45% от числа опрошенных.



Между тем, по официальным данным МВД России<sup>5</sup> на территории Российской Федерации находится более 10 млн. иностранных граждан, на граждан государств – участников СНГ приходится 84,9%, в том числе Украины – 24,8%, Узбекистана – 17,1%, Таджикистана – 9,6%; граждан государств ЕС – 4,9%, включая граждан Германии – 1,1%, Финляндии – 0,9%, Эстонии – 0,3%; других стран: Китая – 2,8%, Турции – 0,6%, Вьетнама – 0,5%.

Таким образом, можно сделать вывод, что основная масса опрошенных относится к мигрантам нетолерантно, имеется негатив и, понимая, что процесс адаптации трудовых мигрантов является серьезной проблемой, в большинстве случаев не видит путей их решения.

Нетолерантное отношение к мигрантам опрошенные обосновывают еще и тем, что культурные противоречия, связанные с образом жизни, поведением и мировоззрением, незнанием русского языка, низким образованием, меняют нашу культуру, мораль, общепринятые нормы и правила, и даже сам облик территории.

<sup>5</sup> [www.mvd.ru](http://www.mvd.ru)

В ходе реализации другого социально значимого проекта «Дорожная карта пространственного размещения трудовых мигрантов: содействие адаптации и интеграции» (грант № 246/16-3 от 13.01.2016, грантодатель – Общероссийский общественный фонд «Национальный благотворительный фонд»)<sup>6</sup> опрошено 60 внешних трудовых мигрантов, которые на вопрос «Существуют ли социальные проблемы и какие?», ответили следующим образом:

	ДА (чел.)	НЕТ (чел.)
Плохая база для сдачи экзаменов по русскому языку, истории России и основам законодательства РФ	26	23
Отсутствие адаптационных курсов для иностранных граждан	28	12
Отсутствие социальной стипендии для иностранных граждан-студентов	28	7
Отказ в приеме на работу в связи с трудоемкостью процедур оформления иностранных работников	34	13
Негативные стереотипы среди российских граждан об иностранных гражданах	39	6
Вымогательство взяток со стороны госчиновников	31	10
Трудности в разграничении статусов "мигрант", и соответствующих прав и обязанностей	31	9
Плохие жилищные условия в общежитиях	29	10
Отсутствие доступа к информации о "враждебно настроенных группах" и опасных местах в городе	18	9
Замкнутость некоторых диаспор и общин	22	20
Несовпадение условий предварительного договора с условиями окончательного, оформляемого по приезду в Россию	35	15
Другое	-	-

Как видим, процессы адаптации и интеграции внешних трудовых мигрантов сопровождаются включением в новую для них языковую, социокультурную и профессиональную среду, которая в значительной мере отличается от родной, в том числе зависит и от степени образования, полученного ими своей стране.

Иностранные граждане, намеревающиеся переехать в Россию для осуществления трудовой деятельности, и те, которые осуществляют трудовую деятельность в России, испытывают большие трудности в приобретении знаний для сдачи комплексного экзамена по истории РФ и

<sup>6</sup> [www.фонд-науки.рф](http://www.фонд-науки.рф)

основам законодательства РФ, поскольку обучение по названным выше предметам в странах исхода осуществляется на родном языке, а русский язык изучается, как иностранный.

Диапазон факторов, влияющих на уровень владения русским языком, также очень широк: особенности функционирования русского языка в регионе, откуда прибыла семья, культурные факторы; наличие/отсутствие русской языковой среды; семейно-бытовые условия и язык в семье.

Кроме того, при обучении в школах стран исхода на этот уровень могут влиять недостаточно полное формирование навыков чтения учениками, проблемы в понимании обращений устной речи и письменного высказывания; неумение передать свои впечатления, чувства, переживания, мысли, рассуждения с помощью речи. При этом словарный запас очень ограничен; зачастую мигранты не понимают смысл простейших образных выражений.

Следует иметь в виду и то, что они должны за максимально короткий срок, жестко ограниченный программой обучения в родной стране, хорошо освоить и понимать хронологическую последовательность российских исторических событий, владеть специальными терминами по основам законодательства Российской Федерации.

Помимо этого нельзя не учитывать также разнообразие национальных приоритетов в сфере образования и политических интересов стран исхода по отношению к России.

Как показывает практика, несовершенство законодательства РФ в сфере регулирования процедур проведения комплексного экзамена и контроля за организациями, уполномоченными по его проведению, а также вышеназванные факторы позволяют мигрантам без реальной сдачи комплексного экзамена самостоятельно, приобретать сертификаты через недобросовестных посредников, не неся при этом никакой ответственности ни перед государством, ни перед обществом.

Следует отметить, что Правительством РФ постановлением № 1532 от 29.12.2016 утверждена государственная программа РФ «Реализация государственной национальной политики»<sup>7</sup>, в которой выделена отдельным блоком подпрограмма № 5 «Социально-культурная адаптация и интеграция мигрантов в РФ», определен объем ассигнований федерального бюджета на период с 1 января 2017 г. по 31 декабря 2025 г., обозначены цели и поставлены задачи.<sup>8</sup>

Цель подпрограммы - создание условий для успешной социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество.

Задачи подпрограммы - разработка и внедрение научно- методических и образовательно- просветительских программ, информационно-справочных изданий, ресурсов информационного сопровождения процессов социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов; создание условий для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, в том числе для приема и содержания лиц, ходатайствующих о признании их беженцами, вынужденными переселенцами, а так же вынужденных переселенцев и беженцев и прибывших с ними членов семьи.

Ответственным исполнителем подпрограммы является – Федеральное агентство по делам национальностей, участником – МВД России.

Решением вышеуказанных проблем и внешних трудовых мигрантов и принимающей стороны могло бы стать внедрение преадаптационной подготовки иностранных граждан для сдачи комплексного экзамена, которая является начальной ступенью адаптации и интеграции мигрантов в России.

По нашему мнению, преадаптационная подготовка иностранных граждан, намеревающихся к переезду в Российскую Федерацию, это – комплекс мероприятий правового и социально-экономического характера, включающий, в том числе:

---

<sup>7</sup> <http://government.ru/>

<sup>8</sup> [www///fadn.gov.ru](http://www.fadn.gov.ru)



- услуги по обучению и подготовке к сдаче комплексного экзамена по русскому языку, основам законодательства РФ и истории РФ в объеме, необходимом для временного пребывания на территории РФ с целью осуществления трудовой деятельности, для временного или постоянного проживания на территории РФ;

- услуги по информационно-правовой поддержке лиц, намеревающихся переехать в РФ для осуществления трудовой деятельности, временного или постоянного проживания;

- другие мероприятия, способствующие включению иностранных граждан в социальное и культурное пространство российского общества.

В настоящее время в связи с поручением Президента РФ от 31.03.2016 № пр-570 и Правительства РФ от 06.04.2016 № ИШ-П8-1926 Минобрнауки России разработало законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ», Федеральный закон «Об образовании в РФ» и Кодекс РФ об административных правонарушениях», предусматривающий единую процедуру проведения комплексного экзамена для иностранных граждан и лиц без гражданства на всей территории РФ и за ее пределами.<sup>9</sup> Вместе с тем, несмотря на много положительных моментов, данный законопроект не предусматривает полный цикл организации обучения, т.е. преадаптационную подготовку к комплексному экзамену.

В связи с этим в законодательном порядке целесообразно закрепить как самостоятельный предмет правового регулирования этого вида деятельности, ответственных лиц, формы и методы его реализации:

- за Минобрнауки России – порядок организации обучения, включая преадаптационную подготовку иностранных граждан по направлениям подготовки по русскому языку, истории России и основам законодательства РФ;

---

<sup>9</sup> <http://www.kremlin.ru>

- за Федеральным агентством по делам СНГ, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству – оказание содействия по созданию на территории зарубежных государств системы преадаптационной подготовки иностранных граждан, планирующих осуществление трудовой деятельности в России, и реализации образовательных программ в пределах своих полномочий.

В совокупности указанные выше меры могли бы привести в российскую практику системность и направленность действий в целях регулирования миграционных процессов.

### **Список использованных источников**

1. Конституция Российской Федерации (КРФ) 2015.
2. Государственная программа РФ «Реализация государственной национальной политики» (утверждена постановлением Правительства РФ № 1532 от 29.12.2016).
3. Сулейманов Д.Н., Мехова Т.Н., Саяпина А.С. Зачем нужны миграционные центры и помогают ли они справиться с нелегальной миграцией. Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции. – М.: МНИ, 2016. С.155-158.
4. Сулейманов Д.Н. Адаптация и интеграция вынужденных мигрантов в местное сообщество. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.rosnou.ru/pub/ni/adin.pdf>.
5. Сулейманов Д.Н., Кашин В.А. Миграционная политика и национальные интересы в мире и в России [Электронный ресурс] [www/налоговый-институт.рф](http://www.налоговый-институт.рф)
6. <http://www.kremlin.ru>
7. <http://government.ru>
8. [www/fadn.gov.ru](http://www.fadn.gov.ru)
9. [www/мвд.рф](http://www.мвд.рф)
10. [www/фонд – науки.рф](http://www.фонд-науки.рф)