
ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ И ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Научный журнал

Выпуск 10(91). 2022. Том 12

Журнал «Вопросы национальных и федеративных отношений»
включен в перечень рецензируемых научных изданий ВАК,
в которых должны быть опубликованы
основные научные результаты на соискание ученой степени
кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук
по политическим и историческим наукам

МОСКВА, 2022

ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ И ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Научный журнал

**Вячеслав Александрович
МИХАЙЛОВ**

Председатель Совета, д.и.н., профессор,
зав. кафедрой национальных и федеративных
отношений РАНХ и ГС при Президенте РФ

Редакционный Совет

**Рамазан Гаджимурадович
АБДУЛАТИПОВ**

д.ф.н., постоянный представитель Российской Федерации
при Организации Исламского сотрудничества

**Любовь Федоровна
БОЛТЕНКОВА**

д.ю.н., профессор РАНХ и ГС при Президенте РФ

**Владимир Иванович
ВАСИЛЕНКО**

д.п.н., профессор Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ

**Владимир Александрович
ВОЛОХ**

д.п.н., профессор Государственного университета управления

**Вадим Витальевич
ГАЙДУК**

д.п.н., руководитель Центра
политико-правовых исследований АНО «Евразийский научно-
исследовательский институт проблем права»

**Владимир Юрьевич
ЗОРИН**

д.п.н., руководитель Центра по научному взаимодействию
с общественными организациями, СМИ и органами
государственной власти ИЭА РАН

**Раушан Мусахановна
КАНАПЬЯНОВА**

д.п.н., профессор кафедры международного
культурного сотрудничества МИГК

**В. Микаэль
КАССАЕ НЫГУСИЕ**

д.и.н., профессор кафедры теории и истории международных
отношений Российского
университета дружбы народов

**Геннадий Яковлевич
КОЗЛОВ**

д.и.н., профессор Рязанского государственного университета
им. С.А. Есенина

**Игорь Георгиевич
КОСИКОВ**

д.и.н., главный научный сотрудник Института
этнологии и антропологии РАН

**Николай Павлович
МЕДВЕДЕВ**

д.п.н., профессор Российского университета
дружбы народов

**Марина Николаевна
МОСЕЙКИНА**

д.и.н., профессор, заведующая кафедрой истории России
Российского университета дружбы народов

**Александр Данилович
НАЗАРОВ**

д.и.н., профессор, зам. руководителя кафедры
по научной работе Московского авиационного института

**Дарья Вячеславовна
ПЕРКОВА**

к.п.н., ответственный редактор

**Александр Васильевич
ПОНЕДЕЛКОВ**

д.п.н., профессор, заведующий кафедрой политологии
и этнополитики Южно-Российского института
управления – филиала РАНХ и ГС при Президенте РФ

**Дмитрий Егорович
СЛИЗОВСКИЙ**

д.и.н., профессор кафедры истории России Российского
университета дружбы народов

**Шукран Саидовна
СУЛЕЙМАНОВА**

д.п.н., профессор Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ

**Жибек Сапарбековна
СЫЗДЫКОВА**

д.и.н., профессор, заведующая кафедрой стран
Центральной Азии и Кавказа Института стран Азии
и Африки Московского государственного университета имени
М. В. Ломоносова, заместитель главного редактора журнала

Редакционная коллегия

Главный редактор – СУЛЕЙМАНОВА Ш.С.,
д.п.н., профессор РАНХиГС

Члены ред. коллегии:

Волох В.А. (зам. главного редактора),
Сыздыкова Ж.С. (зам. главного редактора),
Перкова Д.В. (ответственный редактор),
Болтенкова Л.Ф., Слизовский Д.Е.

УЧРЕЖДЕН

ООО «Издательство
«Наука сегодня»

ЖУРНАЛ ВКЛЮЧЕН В ПЕРЕЧЕНЬ ВАК РФ

Журнал зарегистрирован
Федеральной службой по надзору
в сфере массовых коммуникаций,
связи и охраны культурного
наследия

Регистрационный номер
ПИ № ФС77-47487
от 25 ноября 2011 г.

Журнал издается ежемесячно

Журнал включен в базу РИНЦ
(Российский индекс научного
цитирования)

Включен в каталог
Ulrich's Periodicals Directory

Пятилетний импакт-фактор
журнала: 0, 369

Адрес редакции:
115598, г. Москва, ул. Загорьевская,
д. 10, корп. 4, цокольный этаж,
помещение I, комната 7-1, офис 4

Тел.: (910) 463-53-42

www.etnopolitolog.ru

E-mail: etnopolitolog@yandex.ru

Мнение авторов может
не совпадать с мнением редакции.
При перепечатке ссылка
на журнал обязательна.

Научные статьи, публикуемые
в журнале подлежат обязательному
рецензированию.

Ответственный редактор
Перкова Д.В.

Компьютерная верстка
Загуменов А.П.

Подписано в печать 26.10.2022.

Формат 60×84/8. Объем 54,25.

Печать офсетная.

Тираж – 1000 экз.

(1-й завод – 500).

Заказ № 737

Отпечатано в типографии
ООО «Белый ветер»

115054, г. Москва, ул. Щипок, 28

Тел.: (495) 651-84-56

ISSN 2226-8596 (print)

12 выпусков в год и

2 выпуска в год переводной (англ.) версии

Языки: русский, английский

<http://etnopolitolog>

Входит в перечень рецензируемых научных изданий ВАК РФ

Включен в каталог периодических изданий Ульрих (Ulrich's Periodicals Directory: <http://www.ulrichsweb.com>)

Материалы журнала размещаются на платформе РИНЦ Российской научной электронной библиотеки, Electronic Journals Library Cyberleninka

Подписной индекс издания в каталоге агентства Роспечать 70114

Цели и тематика

Журнал ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ И ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ – периодическое международное рецензируемое научное издание в области политических исследований. Журнал является международным как по составу редакционного совета и редколлегии, так и по авторам и тематике публикаций.

Научный журнал издается с 2011 года в издательстве «Наука сегодня». С 2018 года издается переводная (англ.) версия журнала. С момента своего создания, журнал ориентировался на высокие научные и этические стандарты и сегодня является одним из ведущих политологических журналов России.

Цель журнала – способствовать научному обмену и сотрудничеству между российскими и зарубежными политологами.

Журнал предназначен для публикации результатов фундаментальных и прикладных научных исследований. Тематическая направленность журнала отражается в следующих постоянных рубриках: «Отечественная история, этнология и этнография», «История международных отношений и мировой политики», «История и философия политики», «Политические институты, процессы и технологии», «Политическая культура, этнополитика и идеологии», «Политические проблемы международных отношений и глобализации».

Формат публикаций: научные статьи, обзорные научные материалы, материалы круглых столов, научные рецензии, научные сообщения, посвященные исследовательским проблемам в сфере политики и политологии.

В своей деятельности редакционный совет и редколлегия журнала руководствуется принципами, определяемыми ВАК России для научных журналов, в том числе: наличие института рецензирования для экспертной оценки качества научных статей; информационная открытость издания; наличие и соблюдение правил и этических стандартов представления рукописей авторами.

Целевой аудиторией журнала являются российские и зарубежные специалисты-политологи, а также аспиранты и магистры, обучающиеся по направлениям политология, государственное и муниципальное управление и международные отношения.

Журнал строго придерживается международных стандартов публикационной этики, обозначенных в документе COPE (Committee on Publication Ethics) <http://publicationethics.org>

Полные сведения о журнале и его редакционной политике, требования к подготовке и публикации статей, архив (выпуски с 2011 года) и дополнительная информация размещена на сайте: <http://etnopolitolog.ru>

Электронный адрес: etnopolitolog@yandex.ru

ISSN 2226-8596 (print)

12 issues a year plus

2 issues a year of the translated (eng.) version

Languages: Russian and English

<http://etnopolitolog>

Included in the list of peer-reviewed scientific publications of the Higher Attestation Commission of the Russian Federation

Included in the Ulrich's Periodicals Directory

Materials of the journal are placed on the RSCI platform of the Russian scientific electronic library – Electronic Journals Library Cyberleninka

Subscription index of the journal in the Rospechat Agency catalogue is: 70114

Objectives and themes

Academic journal “Issues of National and Federative Relations” is an international peer-reviewed scientific periodical in the field of political studies. The journal has an international character because of the composition of its Editorial Board, its editors, its contributing authors and topics of its publications.

The scientific journal is published since 2011 at the “Publishing House “Science Today”. Translated (eng.) version of the journal is published since 2018. Since its inception, the journal was guided by high scientific and ethical standards and today it is one of the leading political science journals in Russia.

The purpose of the journal is to promote scientific exchange and cooperation between Russian and foreign political scientists.

The journal is intended for the publication of the results of fundamental and applied scientific research. Thematic focus of the journal is reflected in the following permanent headings: “Domestic history, ethnology and ethnography”, “History of international relations and world politics”, “History and philosophy of politics”, “Political institutions, processes and technologies”, “Political culture, ethnopolitics and ideologies”, “Political problems of international relations and globalization.”

Format of publications: scientific articles, reviews, scientific materials, materials of round tables, scientific reviews, scientific reports devoted to research problems in the field of politics and political science.

The Editorial Board and the editors of the journal in their activities are guided by the principles defined by VAK of Russia for scientific journals, including: presence of the institute of peer review for the expert quality assessment of scientific articles; information openness of the publications; availability and compliance with the rules and ethical standards for the submission of manuscripts by the authors.

The target audience of the journal is Russian and foreign specialists-political scientists, as well as graduate students and masters in the fields of political science, state and municipal management and international relations.

The journal strictly adheres to the international publishing standards and publication ethics identified in the COPE (Committee on Publication Ethics) document. <http://publicationethics.org>.

Full details of the journal and its editorial policy, requirements to the preparation and publication of articles, archive (issues since 2011) and additional information are available on the website: <http://etnopolitolog.ru>

E-mail address: etnopolitolog@yandex.ru

СОДЕРЖАНИЕ

ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ИСТОРИЯ, ЭТНОЛОГИЯ И ЭТНОГРАФИЯ

Ушмаева К.А., Терещенко О.В., Бондаренко Ю.В., Гончаров А.С.

Отражение ментальности казаков Кубани и Ставрополя
в военно-описательных и исторических песнях 3590

Бордученко Ю.Л., Зуев А.В.

Исторический опыт и проблемы подготовки
преподавательского состава для мореходных
учебных заведений Российской империи в начале XX века 3601

Пашкин А.Г.

The Civilian Population of the Middle Volga Region of the USSR
and its Fight Against Crime During the Great Patriotic War of 1941-1945/
Деятельность общественности по противодействию преступности
в годы Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. 3613

Гончаров А.С., Макарова О.С., Новицкая А.В., Маркосян Г.Э.

«Это то, в чем мир остро нуждается в такие времена».
Парадигмы идеализма в формулировках номинаций
Нобелевской премии по литературе (награждения за 1901-2021 гг.)... 3626

Чекулаев Н.Д., Идрисов Ю.М.

Кизляр: становление и развитие города в контексте
кавказской политики России в XVIII – начале XIX вв. 3636

Гончаренко О.Н., Филимонова Н.В.

Межнациональное взаимодействие местных народов и переселенцев
из числа эстонцев и латышей в Тюменской области 3645

Томина Е.Ф.

Сословный состав земства в Оренбургской губернии 3656

Алиева Л.В., Тулимонас А.Н.

Церковь в жизни мирного сельского населения
на оккупированной территории Псковского края
в годы Великой Отечественной войны 3664

Седов С.В.

Деятельность ситценабивной мануфактуры
«Эмиль Циндель» в годы Первой мировой войны 3674

Тожидинов Ф.К.

Некоторые аспекты образования Кокандского ханства..... 3680

Перехожих С.А.

Руководители Московского городского комитета КПСС
в годы «перестройки» 1985-1991 гг. 3687

Виноградова М.А.

Историографический аспект организации психиатрической помощи в Российской империи в 1861-1905 гг. 3693

Коханов Д.Ф.

Становление военного образования в Российской империи 3704

Габитов А.А.

Советские снайперы: результаты работы советской молодежной делегации в США в 1942 году 3714

Горохов В.М.

Исследование происхождения и подлинности «Протоколов опроса свидетелей злодеяний гитлеровских оккупантов в Змиевской балке Ростова-на-Дону в 1942 году»..... 3724

Лавров Д.

Научно-богословские монографии в журнале «Томские епархиальные ведомости» (1880-1917) 3737

ИСТОРИЯ И ТЕОРИЯ ПОЛИТИКИ

Болтенкова Л.Ф.

Гимн Господу Богу (философско-религиозное исследование в нескольких статьях). Статья десятая 3744

Гатауллина И.А.

Пре –et– протоистория: к вопросу о мировоззренческой основе инженерной этики 3762

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ, ПРОЦЕССЫ И ТЕХНОЛОГИИ

Равочкин Н.Н.

Импорт политико-правовых институтов: проблемы и поиски путей преодоления (часть 2) 3774

Будаева Д.Ц., Васильева С.В., Федирко О.П.

Гражданская и этническая идентичность студенческой молодежи Республики Бурятия 3784

Внук В.К.

БРИКС как институт формирующейся многополярной системы мира 3795

Ахпателов Б.Р.

К вопросу о реформировании федеративных отношений в России 3806

ПОЛИТИЧЕСКАЯ РЕГИОНАЛИСТИКА. ЭТНОПОЛИТИКА

Воронина Л.И., Малкова В.Д.

Государственная политика по поддержке языков народов
Российской Федерации: состояние и проблемы 3814

Чжао Дунсюй

Влияние военной операции на Украине
на военно-политическое сотрудничество
между Российской Федерацией
и Китайской Народной Республикой 3824

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОТРАСЛЕВЫЕ ПОЛИТИКИ

Фурман Ф.П., Красильников С.В.

Политические аспекты в организации противодействия
экстремизму органами внутренних дел 3830

Фефелов В.А.

Новые методы использования материнского капитала
для решения задач демографической политики 3847

ТЕОРИЯ И ИСТОРИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ

Сыздыкова Ж.С.

К вопросу об изучении истории Кокандского ханства 3859

Сюн Лэтин, Ань Луян

Инициатива по глобальной безопасности
в контексте внешней политики Китая 3869

Плиев С.М., Кулумбегова Л.Т., Санакоев И.Б., Смолик Н.Г.

Зарская трагедия как часть геноцида Грузией
по отношению к осетинскому населению Южной Осетии 3879

Смидович Г.С.

Адаптация и интеграция мигрантов
в современном законодательстве РФ 3887

Кенигфест Л.С.

Историческая память как компонент «мягкой силы»
политических отношений и диалога культур Израиля и России 3911

Левен Д.С.

Особенности отношений КНР и США
в сфере высоких технологий с 2018 по 2021 гг. 3926

Михалевич Е.А.

Китайская концепция киберсуверенитета как метод нейтрализации угроз злонамеренного использования искусственного интеллекта и обеспечения информационно-психологической безопасности 3938

Еловик А.А.

Специальная военная операция РФ на Украине в белорусском политическом дискурсе..... 3946

Турдикулов О.Т.

Международное сотрудничество как фактор интернационализации высшего образования в Узбекистане 3954

СТУДЕНЧЕСКАЯ НАУКА

Костина А.Д., Ильинская К.Р., Пахмутов Н.Д.

Инициатива «Один пояс – один путь»: ее сущность и становление 3966

Мясников Д.С., Манапов С.Ш., Симакова В.К.

Современная мировая глобализация: поэтапное развитие и перспективы 3974

Никитина А.А.

Убеждающая коммуникация в международных отношениях на примере стратегии внешней политики Японии 3980

Баканина Д.А., Баранова Ю.В., Леонова А.А.

Научная дипломатия как инструмент интеграции Китая, Японии и Республики Корея в Арктический регион..... 3987

КОНФЕРЕНЦИИ

Ишанходжаева З.Р., Сыздыкова Ж.С.

Цифровая трансформация науки и образования 3996

НАШИ АВТОРЫ.....3999

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ.....4008

Г.С. СМИДОВИЧ

*кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
сектора изучения миграционных и интеграционных процессов
Института социологии Федерального Научно-Исследовательского
Социологического Центра Российской Академии Наук,
Россия, Г. Москва*

АДАПТАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАНТОВ В СОВРЕМЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РФ⁶

В 2021 г. в проекте федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства», содержится статья «Социальная и культурная адаптация и интеграция иностранных граждан в Российской Федерации». Но социальной и культурной компоненты явно недостаточно для полноценного законодательного регулирования такой важной проблемы как адаптация и интеграция мигрантов.

Отсутствует законодательное закрепление полномочий региональных и муниципальных органов власти в рассматриваемой сфере. Они решают эту проблему по собственному усмотрению – задействуют имеющиеся ресурсы для решения этой проблемы по остаточному принципу, что еще раз подчеркивает необходимость законодательной проработки решения данного вопроса [1. С. 5-15].

По мере движения с небес на землю (с федерального уровня на региональный, и с регионального, соответственно, на местный) становится понятно, что выполнение задач и целей адаптации и интеграции мигрантов в масштабах потребностей РФ и ее экономики носит декларативный характер, несмотря на критическую убыль постоянного и трудоспособного населения и рост давления на него.

Неурегулированность отношений приводит к терминологической путанице и подмене понятий, неопределенности круга субъектов этой деятельности, существенно затрудняя реализацию интеграционной политики [3. С. 123].

⁶ Статья подготовлена при поддержке Программы фундаментальных и прикладных научных исследований «Этнокультурное многообразие российского общества и укрепление общероссийской идентичности» 2020-2022 гг.

Предметом данного исследования является адаптация и интеграция мигрантов в действительных законодательных и подзаконных актах за период с 2019 «допандемийного» года по настоящее время. Период обусловлен тем, что в сферу анализа были взяты только действующие меры или только прекратившие свое действие программы. Задачей данного исследования является их анализ.

Ключевые слова: адаптация мигрантов, интеграция мигрантов, законодательство, регулирование.

Введение. Проблема адаптации и интеграции мигрантов в современном виде возникает в середине 1990-х годов. После распада СССР некогда сограждане, проживавшие на территории одной страны, становятся иностранцами по отношению к проживавшим в РСФСР, преобразованную в Российскую Федерацию, куда и устремляются миграционные потоки бывших сограждан.

Уже в 1994 г. она артикулируется в Федеральной миграционной программе. Среди ее задач – разработка нормативных правовых актов, регулирующих такие проблемы в области миграции, как «содействие в социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов на территории Российской Федерации [5].

Федеральная миграционная программа на 1998-2000 гг. предлагает решать проблемы миграции народов совместно с государствами, участвовавшими в их перемещении. «Государственное регулирование позволит обеспечить необходимое содействие в обустройстве и адаптации мигрантов» [6]. Но решение проблемы ограничилось документом.

В Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации от 2003 г. [7] обозначена «разработка мер по содействию адаптации иммигрантов в целях дальнейшего поощрения иммиграции в страну».

В 2012 г. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. [4] обозначает «содействие адаптации и интеграции мигрантов, формирование конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом» в числе направлений миграционной политики

Также в 2012 г. в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г. [8] обозначена проблема вхождения мигрантов в российский социум, и задача создания четкой системы адаптации мигрантов.

В 2014 г. в проекте федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» [9] предлагается закрепить эти понятия законодательно. Но проект так

и остался проектом, как и подготовившая его, а ныне упраздненная Федеральная миграционная служба [2. С. 63-82].

В состав действующей государственной программы «Реализация государственной национальной политики» [10] входит подпрограмма 5 «Социально-культурная адаптация и интеграция иностранных граждан в Российской Федерации». Среди целей – создание условий для успешной адаптации мигрантов в российский социум. Ответственным исполнителем является Федеральное агентство по делам национальностей.

В 2020 г. Федеральное агентство по делам национальностей выпускает методические рекомендации по вопросам социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, предназначенные для органов государственной власти субъектов РФ [11]. В документе намечено создание специализированных подразделений по социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан на уровне регионов, а на уровне муниципальных образований – определение должностного лица, наделенного компетенцией решения данных вопросов на территории муниципального образования. Обозначена необходимость обеспечения соответствующей инфраструктурой, участие государственно-общественного партнерства, создание «центров миграции», консультативных центров по информационной и правовой поддержке иностранных граждан. Основную деятельность в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан Федеральное агентство по делам национальностей возложило на регионы.

В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [12] обозначено, что в ведении субъектов РФ находится реализация на основе финансирования из региональных бюджетов социальной и культурной адаптации мигрантов. Таким образом проблема переводится на субъекты РФ, что логично, учитывая необходимость локализации регулирования процессов адаптации и интеграции мигрантов, но тут же встает вопрос о разных финансовых возможностях и потребностях регионов.

Но законодательно ответственность спускается еще ниже – в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [13] к вопросам местного значения отнесена социальная и культурная адаптация мигрантов и профилактика конфликтов на межнациональной почве. Таким образом, формально, вопрос регулирования максимально локализован – как и должно быть в теории, когда управление отдается туда, где процессы адаптации и интеграции мигрантов непосредственно и происходят. Но теория не выдерживает испытания практикой – на местном уровне финансовые ресурсы, бюджеты и возможность управления ими отсутствуют в принципе или измеряются

считанными тысячами рублей – что делает выполнение этих функций номинальным, т.е. скорее отчетным: в виде печатных материалов, круглых столов и праздничных мероприятий.

В проекте федерального закона «Об условиях въезда (выезда) и пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства» имеется раздел «Общие положения социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации». Однако, кто отвечает за реализацию государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, в законопроекте не обозначено.

Для анализа поиск был разбит на 2 раздела: адаптация мигрантов и интеграция мигрантов, в каждом из которых выделен региональный, федеральный и муниципальный уровень.

Адаптация мигрантов в действующем законодательстве РФ. Для анализа действительных законов и подзаконных актов была использована правовая система «Гарант». По запросу «мигранты адаптация» было найдено 1325 действующих подзаконных акта и закона, принятые с начала 2019 года (без учета вносимых поправок и изменений).

Из них 1247 на уровне субъектов РФ и 78 на федеральном уровне.

Из них 691 уникальных на муниципальном, 114 на региональном и 27 на федеральном уровне. В сочетании со словом интеграция – 73 на региональном, 25 на муниципальном и 9 на федеральном.

Т.е. адаптация формально не отделяется от интеграции в 64% документов на региональном, 33% на федеральном и 4% на муниципальном уровне.

При этом адаптация выступает как социокультурная (социально-культурная, социальная и культурная) в 47 документах на региональном уровне (42%), 14 документах на федеральном (52%) и 637 на муниципальном (92%). Очевиден акцент позиционирования и восприятия адаптации как культурного, а не структурного явления.

Региональный уровень. Всего по адаптации мигрантов с начала 2019 года найдено 114 уникальных документов на региональном уровне. Властный дискурс в законах и подзаконных актах носит преимущественно нейтральный оттенок – 44%, чуть меньше положительный – 38%, заметна доля отрицательного – 18%. При этом тон определялся оценочно, в зависимости от контекста и тона, в котором возникает и преподносится проблема адаптации мигрантов.

Создание условий для адаптации и интеграции	20	18%
Гранты НКО	11	10%
Поддержка НКО	9	8%

Образование детей мигрантов	6	5%
Воспитание	6	5%
Профилактика экстремизма	5	4%
Образование	4	4%
Предупреждение межнациональных конфликтов	5	4%
НКО	5	4%
Гармонизация межнациональных отношений	5	4%
Профилактика правонарушений	3	3%
Создание инфраструктуры для адаптации и интеграции	2	2%
Конкурс на получение гранта для реализации социально-культурных проектов	2	2%
Субсидии НКО	1	1%

Таблица 1. Основные сферы в фокусе региональных документов по адаптации (и интеграции) мигрантов:

Больше всего документов (табл. 1) касаются выделения грантов, субсидий и поддержки НКО – 25%, создания условий для адаптации и интеграции мигрантов – 20%, но характерна, и доля документов с отрицательным дискурсом в фокусе – профилактика экстремизма, правонарушений, противодействие преступности, предупреждение межнациональных конфликтов, миграционное давление на социальную сферу, незаконная миграция – 15%. Далее образование, воспитание и образование детей мигрантов – 14%.

С точки зрения законодательной активности по адаптации (и интеграции) мигрантов регионы распределены следующим образом:

Регионы		
Пермский край	10	7%
Кемеровская обл.	10	7%
Самарская обл.	9	7%
Московская обл.	9	7%
Новосибирская обл.	8	6%
Псковская обл.	7	5%
Нижегородская обл.	6	4%
Курганская обл.	6	4%

Регионы		
р. Дагестан	6	4%
Пензенская обл.	6	4%
р. Бурятия	5	4%
Иркутская обл.	5	4%
Липецкая обл.	5	4%
Оренбургская обл.	5	4%
КБР	4	3%
Кировская обл.	4	3%
Рязанская обл.	4	3%
р. Алтай	4	3%
Камчатский край	4	3%
Калужская обл.	4	3%
р. Ингушетия	3	2%
Ивановская обл.	3	2%
Мурманская обл.	2	1%
р. Крым	2	1%
Смоленская обл.	2	1%
Москва	1	1%
Ставропольский край	1	1%
Сахалинская обл.	1	1%

Таблица 2

Самая высокая активность (табл. 2) в Пермском крае и Кемеровской области – по 10 документов, Самарская и Московская – по 9, Новосибирская – 8, Псковская – 7, Нижегородская, Курганская, Дагестан, Пензенская – по 6, Бурятия, Липецкая, Оренбургская – по 5, КБР, Кировская, Рязанская, Алтай и Камчатский край – по 4, Ивановская и Ингушетия – по 3, Мурманская, Крым, Смоленская – по 2, Москва, Ставропольский и Сахалинская – по 1.

Всего законодательная активность наблюдалась в 26 субъектах (30%), что говорит о невысоком уровне внимания к проблеме адаптации мигрантов в регионах РФ в целом.

Далее приведем таблицу финансирования адаптации (и интеграции) мигрантов на разных уровнях:

Финансирование Адаaptации (и интеграции) мигрантов (2019 – н.в.)				
Уровень	Документов	Есть фин-е	%	руб.
Федеральный	27	2	7%	232 702 200
Региональный	114	21	18%	132 857 110
Муниципальный	691	22	3%	2 377 004
Всего	832	45	5%	367 936 314

Таблица 3

На региональном уровне финансирование обозначено лишь в 21 документах (18%), а общий объем финансирования мероприятий адаптации мигрантов в них – 133 млн руб. (Таблица 3).

Финансирование выделено в 15 регионах (17% субъектов РФ), а количество регионов, которые реально уделяют внимание и средства на адаптацию мигрантов можно в буквальном смысле пересчитать по пальцам (финансирование в размере 50, 100, 200 или 300 тыс. руб. на несколько лет на региональном уровне очевидно носит номинальный характер).

Среди регионов выделяются Пермский край (49 млн – 36%), Кемеровская обл. (20 млн – 16%), Дагестан (9,9 – 7%), Рязанская (9,2 – 7%), Самарская (7,7 – 6%), Ингушетия (6,6 – 5%). Эти 6 регионов составляют 3/4 от общего объема финансирования.

А из 96 из 133 млн выделено именно на гранты НКО – почти 3/4, т.е. это мероприятие можно назвать основным способом и формой финансирования адаптации мигрантов в регионах.

110 из 133 млн выделены областными бюджетами (83%), 17 – федеральным (13%), и еще 6 мл. – областным, формируемым за счет средств субсидии из федерального (4%).

Что утверждается региональным документами по адаптации (и интеграции) мигрантов:

Бюджет	24	18%
План мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики	19	14%
Реализация государственной национальной политики	6	4%
Оценка качества оказания общественно полезных услуг	5	4%
Программа Культура	4	3%
Порядок предоставления субсидий	4	3%
Обеспечение правопорядка	3	2%
Программа воспитания	3	2%
Программа Профилактика правонарушений	2	1%
План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития	2	1%
Решения координационного совещания	2	1%
Региональная система воспитания	2	1%

Таблица 4

Чаще всего на региональном уровне утверждаются (табл. 4):

Планы мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики и Реализация государственной национальной политики – 18%, Бюджеты – 18%, Оценка качества оказания общественно полезных услуг – по 4%, Программа Культура и Порядок предоставления субсидий – по 3%, Обеспечение правопорядка и Программа Воспитание – по 2%.

Таким образом более 1/3 документов выходят в рамках реализации Стратегии государственной национальной политики и утверждения бюджетов.

Всего из 13 из 136 документов – законы, остальные – подзаконные акты, а именно: 50 постановлений, 19 приказов, 34 распоряжения, 1 указ.

При этом 9 из 13 законов – утверждают бюджеты. Т.е. новых законов на региональном уровне вышло всего 4.

Можно утверждать, что законотворческая активность в области адаптации мигрантов находится на очень низком уровне (всего 4 документа из 136, т.е. всего 3%).

Федеральный уровень. Всего по адаптации мигрантов с начала 2019 года найдено 27 уникальных документов на федеральном уровне. Властный дискурс здесь носит преимущественно положительный оттенок в 21 из 27 документов (78%), а в 6 – нейтральный (23%).

Финансирование выделено лишь в 2 на общую сумму 232,7 млн.

В остальных документах финансирование отсутствует или не обозначено (20 из 27 документов – 74%), не выделено среди прочих.

В 2 финансирование осуществляется федеральными органами исполнительной власти в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете.

На федеральном уровне адаптации мигрантов предметно (с обозначенным финансированием и его детализацией) уделяется внимание в единичных случаях (всего 2 документа), преимущественно же документы носят общий характер рекомендаций и мер, а также часто касаются предупреждения экстремизма, преступности. Образования мигрантов, их детей и госслужащих – в единичных случаях.

11 из 27 документов (табл. 5) относятся к сфере создания условий и формирования системы для адаптации и интеграции мигрантов (3/4), 5 – предупреждения экстремизма межнациональных конфликтов (19%), 3 – профессиональные программы в области государственной национальной политики, создания условий для адаптации и интеграции детей мигрантов и НКО – по 2.

Сферы в фокусе федеральных документов по адаптации (и интеграции) мигрантов	
Создание условий для адаптации и интеграции	9
Формирование толерантного отношения к трудовым мигрантам	4
НКО	3
Профессиональные программы в области государственной национальной политики	3
Формирование системы социальной и культурной адаптации иностранных граждан	2
Создание условий для адаптации и интеграции детей мигрантов	2
Мониторинг НКО	1
Оценка Практики	1
Стандарт предоставления государственной услуги	1
Противодействие незаконной миграции	1
Совершенствование государственно-общественного партнерства в национальной политике	1

Таблица 5

Всего 3 из 27 документов – Федеральные законы, причем 1 из них утверждает бюджет, т.е. новых законов, касающихся адаптации мигрантов на федеральном уровне всего 2 (7%). 10 из 27 – Приказы министерств и агентств: ФАДН – 3, Минобр и Минцифры – по 2, Минпросвещения, Минкульт, Минцифры, Росстат – по 1. Остальные документы – Концепции, Распоряжения, Методические рекомендации, Постановления, Указы, Письма, Единый план, Публичная декларация и пр.

Документами утверждаются (табл. 6) Стратегия национальной безопасности, Реализация государственной национальной политики, Принципы публичной власти, предоставление субсидий, кредитов и методология оценки НКО, Национальные цели развития и пр.

Что утверждается на федеральном уровне по адаптации (и интеграции)	
Профессиональные программы в области государственной национальной политики	3
План мероприятий	2
План мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики	1
Положение о ФАДН	1
Методология оценки НКО	1
Господдержка	1
Цели и задачи ФАДН	1
Конкурс «Лучшая муниципальная практика»	1
Регламент оценки	1
Признание НКО	1
Исполнение федерального бюджета	1
Методические рекомендации	1
Программа фундаментальных научных исследований	1
Предоставление субсидий	1
Положение о Департаменте государственной молодежной политики	1
Компетенции руководства Минпросвещения	1
Положение о Научном совете РАН	1
Стратегия национальной безопасности	1
Национальные цели развития	1

Что утверждается на федеральном уровне по адаптации (и интеграции)	
Критерии социальной рекламы	1
Принципы организации публичной власти	1
Предоставление кредитов НКО	1
Реализация государственной национальной политики	1

Таблица 6

Профессиональные программы в области государственной национальной политики

Общий характер абсолютного большинства документов (92% без обозначенного, выделенного среди прочих или детализированного финансирования) свидетельствует о том, что адаптация мигрантов даже на федеральном уровне носит декларативный, номинальный характер.

Муниципальный уровень. Всего по адаптации мигрантов с начала 2019 года найдено 691 уникальный документ на муниципальном уровне. Здесь финансирование обозначено лишь в 22 документах.

Еще 17 документов – Постановления администраций муниципальных образований «Об утверждении муниципальной программы «Противодействие терроризму и экстремизму» на общую сумму 97 тыс. руб. (от 1 до 25 тыс. руб., в среднем – 5,7 тыс. руб.).

Первый из ожидаемых конечных результатов реализации этой программы – обеспечение условий для успешной социально-культурной адаптации молодежи из числа мигрантов. Интересно, как у создателей программы удастся перейти к такому результату от главной цели программы – организации антитеррористической деятельности, противодействие возможным фактам проявления терроризма и экстремизма. Тональность и отношение, а также позиционирование проблемы адаптации мигрантов в столь алармистском, отрицательном, а порой и парадоксальном ключе вызывает много вопросов. А исходя из его размера финансирования этих муниципальных программ, носят, очевидно, номинальный, отчетный характер.

Самый большой массив из всех документов это 656 Уставов муниципальных образований, где к вопросам местного значения утверждаются:

– разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального округа, реализацию прав коренных малочисленных народов и других национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

Каким образом и какими ресурсами решаются эти вопросы – не обозначено никак. Что неудивительно, при отсутствии каких-либо финансовых ресурсов на уровне местного самоуправления в РФ. Очевидно, что адаптация мигрантов вписана в вопросы местного значения номинально – во исполнение ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года.

Если убрать из массива эти 656 уставов, носящих по своему характеру нейтральный тон, то среди 62 оставшегося подзаконных акта 19 носят положительный (30%), 13 – нейтральный (21%), 30 – отрицательный (49%). Т.е. в муниципальной повестке почти половина документов – отрицательный тон властного дискурса. Если его вообще уместно по-прежнему называть властным на уровне местного самоуправления.

4 из 62 касаются (табл. 7) противодействия терроризму (37%), 11 – получения в аренду имущества без торгов (18%), 10 – создания условий для адаптации и интеграции (16%), 5 – предупреждения межнациональных конфликтов и нелегальной миграции (8%).

Сфера в фокусе муниципальных документов по адаптации (и интеграции) мигрантов		
Противодействие терроризму	23	39%
Получение в аренду имущества без проведения торгов	12	20%
Создание условий для адаптации и интеграции	9	15%
Предупреждение межнациональных конфликтов	3	5%
Предупреждение межнациональных конфликтов	3	5%
Информирование населения	2	3%
Субсидии НКО	2	3%
Привлечение мигрантов	1	2%
Мониторинг СМИ	1	2%
Вопросы Местного управления	1	2%
Воспитание	1	2%
Противодействие нелегальной миграции	1	2%

Таблица 7

Среди регионов выделяются муниципальные образования в: Московская обл. – 17 (27%), Рязанская обл. – 17 (27%), Нижегородская обл. – 10 (16%), КБР – 7 (12%), Кемеровская обл. – 5 (8%), Пензенская обл. и Пермский край – 4 (6%), Оренбургская обл. – 3 (5%).

Финансирование на муниципальном уровне обозначено лишь в 22 из 63 документов (35%), а существенное (от 0,5 млн) лишь в 2 (3%). В остальных случаях финансирование носит номинальный характер (в среднем 6 тыс. руб. на субъект). Таким образом можно говорить, что на муниципальном уровне адаптации мигрантов реальное внимание уделено лишь в единичных случаях, в остальных носит декларативный, номинальный или отчетный характер (как в случае в 656 уставами, куда вопрос адаптации мигрантов вписан лишь во исполнение федерального закона без каких-либо инструментов или ресурсов для его реализации). Более одного документа на тему адаптации мигрантов принято в муниципалитетах из 7 субъектов РФ (8%), что свидетельствует о внимании к проблеме адаптации мигрантов в муниципалитетах среди единичных регионов РФ.

Интеграция мигрантов в действующем законодательстве РФ. По запросу «мигранты интеграция» в системе Гарант было найдено 554 действующих подзаконных акта и закона, принятые с начала 2019 года (без учета вносимых поправок и изменений).

Из них 488 на уровне субъектов РФ и 66 на федеральном уровне.

Из них уникальных без сочетания со словом адаптация всего 2 на муниципальном, 7 на региональном и 10 на федеральном уровне.

Т.е. интеграция рассматривается как самостоятельное явление лишь в 15% документов на федеральном и 2% на региональном и муниципальном. Очевидно, что самостоятельно явление интеграции начинает позиционироваться и восприниматься только сейчас, причем исключительно в федеральной повестке, в региональной и муниципальной оно неотделимо от адаптации.

Региональный уровень. Всего по интеграции мигрантов с начала 2019 года найдено 7 документов на региональном уровне. На этом уровне властный дискурс по интеграции мигрантов в законах и подзаконных актах носит преимущественно положительный оттенок в 6 из 7 документов и лишь 1 нейтральный.

Далее приведем таблицу финансирования интеграции мигрантов на разных уровнях:

Финансирование Интеграции мигрантов (2019 – н.в.)				
Уровень	Документов	Есть фин-с	%	руб.
Федеральный	10	2	20%	от кол-ва чел.
Региональный	7	3	43%	3 254 400
Муниципальный	2	0	0%	0

Финансирование Интеграции мигрантов (2019 – н.в.)				
Уровень	Документов	Есть фин-е	%	руб.
Всего	19	5	26%	3 254 400

Таблица 8

Финансирование на региональном уровне выделено в 3 документах, в остальных 4 оно отсутствует.

Можно предположить, что на региональном уровне самостоятельно процесс интеграции в последние годы рассматривается лишь в 7 регионах РФ (8%), а финансируется – в 3 (4%), при этом сколь-либо значимо лишь в 1 – Камчатский край (2,4 млн руб. – субсидии ГБУ). В 1 случае бюджет, смешанный – р. Бурятия, в 2 – краевой.

Что утверждается на региональном уровне по интеграции мигрантов	
Создание условий для адаптации и интеграции	9
Программа Развитие образования	1
Бюджет	1
Концепция государственной национальной политики	1
Госзаказ	1
Укрепление единства российской нации	1
Программа Развития воспитания	1
Концепция системы работы со школами	1

Таблица 9

Сферы в фокусе региональных документов интеграции мигрантов	
Создание условий для адаптации и интеграции	2
Субсидии	1
Образование мигрантов	1
Образование госслужащих	1
Образование детей мигрантов	1

Сферы в фокусе региональных документов интеграции мигрантов	
Система управления качеством образования	1

Таблица 10

4 из 7 документов – Постановления правительств, 1 Закон, 1 Приказ, 1 Указ.

Вот весь список регионов: Камчатский край, р. Бурятия, Псковская обл., Москва, р. Дагестан, Пермский край и р. Ингушетия.

Таким образом, самостоятельно процесс интеграции на уровне регионов seriously рассматривается лишь в единичном случае.

Федеральный уровень. Всего по интеграции мигрантов с начала 2019 года найдено 10 уникальных документов на федеральном уровне. Здесь властный дискурс по интеграции мигрантов в законах и подзаконных актах носит положительный оттенок в 4 из 10 документов, нейтральный – также в 4, и в 2 – отрицательный.

Финансирование выделено или обозначено в 2 (Приложение 8), в остальных 8 документах финансирование не выделено или не обозначено (80%).

Что утверждается на федеральном уровне по интеграции мигрантов	
Концепция государственной миграционной политики	1
План мероприятий	1
Регламент оценки НКО	1
Обеспечение достижения национальных целей и ключевых приоритетов	1
Перечень поручений по вопросам реализации Концепции государственной миграционной политики	1
Стратегия противодействия экстремизму	1
Положение о ИС	1
Порядок проведения	1
Правила предоставления межбюджетных трансфертов	1
Положение о грантовой поддержке	1

Таблица 11

Сферы в фокусе федеральных документов по интеграции мигрантов	
Миграционная политика	3
НКО	1
Прогноз	1
Противодействие экстремизму	1
Интеграция и обмен данными	1
Обязательная дактилоскопическая регистрация	1
возмещение расходов на размещение и питание беженцев из ЛНР, ДНР	1
Грантовая поддержка талантливых студентов	1

Таблица 12

3 из 10 документов касаются реализации Концепции государственной миграционной политики, остальные – противодействия экстремизму, дактилоскопической регистрации, санитарно-эпидемиологических мер, НКО, расходов на размещение и питание беженцев, грантовой поддержки талантливых иностранных студентов.

Среди документов 3 Постановления, 2 Указа Президента, 2 Приказа, Распоряжение и пр.

Единичные документы с обозначенным и детализированным финансированием (2 из 10), а также единичный разброс документов по сферам, касаемых интеграции мигрантов говорит о том, что этому вопросу уделено скорее общее, внимание, по мере возникновения необходимости регулирования взаимодействия государства с иностранными гражданами в тех или иных сферах, т.е. носит ситуативный характер (единственное исключение – гранты иностранным студентам).

3 документа по реализации Концепции государственной миграционной политики (Указ президента, Распоряжение Правительства и Перечень поручений) свидетельствуют скорее о выполнении мер отчетности по ее реализации.

Муниципальный уровень. На муниципальном уровне интеграция мигрантов рассматривается самостоятельно лишь в 2 документах.

Стоит отметить полное отсутствие или отсутствие выделенного финансирования и детализации мероприятий. Даже в Московской области «реализация программ социокультурной интеграции для детей мигрантов, программ профессиональной подготовки для трудовых мигрантов» рассматривается лишь в качестве стратегических целей развития сферы образования без обозначения каких-либо деталей, инструментов или ресурсов для их реализации.

Выводы. Анализ действительных подзаконных актов и законов, принятых начиная с «допандемийного» 2019 года по мерам адаптации и интеграции мигрантов в РФ позволяет сделать следующие выводы:

Абсолютное большинство составляют мероприятия по социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов (в 125 документах на региональном уровне (92%), 23 документах на федеральном (64%) и 694 на муниципальном (97%). Таким образом очевиден уклон в сторону социально-культурного характера адаптации, интеграция же скорее идет как устойчивое словосочетание к ней. В документах тиражируется устойчивый шаблон «социально-культурная адаптация и интеграция мигрантов». Законодательство и подзаконные акты в целом отражают состояние в обществе – мигранты рассматриваются как временный ресурс возмещения дефицита на рынке труда, при этом отдельно интеграция рассматривается в единичных случаях (лишь в 17% документов на федеральном и 2% на региональном и муниципальном) и мероприятия отдельно по возможности интеграции мигрантов в общество не детализируются и фактически не указаны, они лишь идут в привязке к адаптационным мерам.

При этом адаптация необходима только от мигрантов, принимающее общество лишь оценивает уровень адаптации временных мигрантов к требованиям принимающего общества. Адаптация в законодательном дискурсе властей не подразумевает приспособление принимающего общества к столь необходимому для возмещения дефицита на рынке труда ресурсу, как постоянная миграция. Если убрать праздники и прочие народные мероприятия, то системные перестройки и подстройки под такой важный вопрос среди мер принимающей стороны найти очень сложно.

Чаще всего меры носят формальный декларативный характер – создание условий, проведение бесед, печать информационных материалов, информирование о законодательстве и т.п. Единственной не декларативной мерой видятся гранты НКО (38% документов), но при этом их использование настолько зарегулировано и нормировано (минимальное количество оказанных услуг, максимальная стоимость каждой и т.п.) что, по сути, они остаются в прежнем формальном русле, остается только один инструмент – финансирование консультирования мигрантов. Остальные меры лишь вписываются в русло обучения языку и традициям.

На федеральном уровне выделяется финансирование подпрограммы «Социально-культурная адаптация и интеграция мигрантов» государственной программы «Реализация государственной национальной политики» на общую сумму 232,7 млн руб., где главным распорядителем является ФАДН России. Но детализация мероприятий программы не приводится.

Интеграция мигрантов самостоятельно от адаптации обозначена в лишь в 10 документах на региональном уровне. Единичные документы с обозначенным и детализированным финансированием (2 из 10), а также полный

разброс документов по сферам, касаемых интеграции мигрантов, говорит о том, что этому вопросу уделено скорее общее, внимание, по мере возникновения необходимости регулирования взаимодействия государства с иностранными гражданами в тех или иных сферах, т.е. носит ситуативный характер (единственное исключение – гранты иностранным студентам).

На региональном уровне финансирование выделено не более чем в 20% документов, а существенное финансирование – вообще в 10 регионах РФ (всего 130 млн руб). Среди регионов выделяются Пермский край, Кемеровская, Рязанская, Липецкая, Самарская, Нижегородская области, республики Ингушетия и Дагестан, Камчатский край.

В масштабах населения страны, от которого в первую очередь зависят условия для адаптации и интеграции мигрантов, объем федерального финансирования и регионального охвата – мизерный.

Законотворческая активность в области адаптации мигрантов находится на очень низком уровне (всего 4 закона из 136 документов на региональном уровне и 2 из 27 на федеральном).

По сути, структурных мер и их финансирования государством для интеграции не осуществляется вообще. Многие полномочия переданы на местный уровень, при том, что на этом уровне финансирование отсутствует вообще или измеряется считанными тысячами рублей в год.

На локальном, местном, муниципальном уровне, где непосредственно и должен происходить процесс адаптации и интеграции мигрантов, самый большой массив из всех документов – это 656 уставов муниципальных образований, где к вопросам местного значения утверждается «обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов». Каким образом и какими ресурсами решаются эти вопросы – не обозначено никак. Что неудивительно, при отсутствии каких-либо финансовых ресурсов на уровне местного самоуправления в РФ. Очевидно, что адаптация мигрантов вписана в вопросы местного значения номинально – во исполнение ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 года.

Если убрать из массива эти 656 уставов, носящих по своему характеру нейтральный тон, то среди 62 оставшегося подзаконных акта 19 носят положительный (30%), 13 – нейтральный (21%), 30 – отрицательный (49%). Т.е. в муниципальной повестке почти половина документов – отрицательный тон властного дискурса. Если его вообще уместно по-прежнему называть властным на уровне местного самоуправления.

24 из 62 касаются противодействия терроризму (37%), 11 – получения в аренду имущества без торгов (18%), 10 – создания условий для адаптации и интеграции (16%), 5 – предупреждения межнациональных конфликтов и нелегальной миграции (8%).

Более одного документа на тему адаптации мигрантов принято в муниципалитетах из 7 субъектов РФ (8%), что свидетельствует о внимании к проблеме адаптации мигрантов в муниципалитетах среди единичных регионов РФ. Среди регионов активностью выделяются муниципальные образования в Московской обл. – 17 (27%), Рязанской обл. – 17 (27%), Нижегородской обл. – 10 (16%), КБР – 7 (12%), Кемеровской обл. – 5 (8%), Пензенской обл. и Пермском крае – 4 (6%), Оренбургской обл. – 3 (5%).

Финансирование на муниципальном уровне обозначено лишь в 22 из 62 документов (35%), а существенное (от 0,5 млн) лишь в 2 (3%). В остальных случаях финансирование носит номинальный характер (в среднем 6 тыс. руб. на субъект). Таким образом можно говорить, что на муниципальном уровне адаптации мигрантов реальное внимание уделено лишь в единичных случаях, в остальных носит декларативный, номинальный или отчетный характер (как в случае с 656 уставами, куда вопрос адаптации мигрантов вписан лишь во исполнение федерального закона без каких-либо инструментов или ресурсов для его реализации).

17 документов на муниципальном уровне – Постановления администраций «Об утверждении муниципальной программы «Противодействие терроризму и экстремизму» на общую сумму 97 тыс. руб. (от 1 до 25 тыс. руб., в среднем – 5,7 тыс. руб.) Первый из ожидаемых конечных результатов реализации этой программы – «обеспечение условий для успешной социально-культурной адаптации молодежи из числа мигрантов». Интересно, как у создателей программы удастся перейти к такому результату от главной цели программы – «организации антитеррористической деятельности, противодействие возможным фактам проявления терроризма и экстремизма». Тональность и отношение, а также позиционирование проблемы адаптации мигрантов в столь алармистском, отрицательном, а порой и парадоксальном ключе вызывает много вопросов. А исходя из размера финансирования этих муниципальных программ, носят, очевидно, номинальный, отчетный характер.

Миграционная политика в сфере адаптации и интеграции озабочена мерами противодействия нелегальной миграции, как источника терроризма, экстремизма, ухудшения межнациональных отношений и нелегального оборота наркотиков. Такой акцент и отношение, и, соответственно, властный и законодательный дискурс, распространяется и на легальных мигрантов. Характерна стигматизация – программы помощи в образовании и социализации мигрантам и их детям находятся среди мероприятий поддержки лиц без определенного места жительства, бывшим осужденным и инвалидам.

Такое снисходительное, а порой и пренебрежительное профилирование, и ориентация являются экстраполяцией реального отношения к мигрантам в обществе, которое с удовольствием подогревается в СМИ и политическом дискурсе. До тех пор, пока мигранты будут восприниматься принимающим

обществом как обезличенный ресурс временного возмещения дефицита на рынке труда любые интеграционные меры будут упираться в его низкий интеграционный потенциал.

Обезличивание мигрантов и пренебрежение их индивидуальными социальными и семейными потребностями выступают основной причиной сегрегации принимающего общества от мигрантов. А исключительно ограничительный и карательный подход к управлению миграцией со стороны силовых структур, которым вменен этот сложный процесс, пока что не дает представления о том, возможен ли будет поворот от упрощенной временной адаптации мигрантов в сторону интеграции системной в экономику и общество.

Для успеха интеграции, столь необходимой для стабилизации и роста экономики и населения (в первую очередь трудоспособного и молодого) необходимо, чтобы мигранты, могли приехать в страну не только заработать на хлеб, но и иметь возможность начать новую жизнь. Для этого нужен понятный и прозрачный для всех путь, и условия для интеграции – от получения вида на жительство до гражданства принимающей стороны (для мигрантов и их семей) в случае соблюдения детально описанных условий. Причем процесс этот должен иметь системный государственный уровень и страновой масштаб, а не ручной и, по сути, штучный индивидуальный или ситуативный (как в случае с беженцами) режим, каким остается институт получения гражданства РФ до сих пор, несмотря на критическую убыль постоянного и трудоспособного населения и рост давления на него.

Большинство документов по адаптации и интеграции мигрантов носят декларативный характер, т.к. не подкреплены ни детальными мерами и действенными программами, ни финансированием (то, что имеется либо носит символический характер, либо является мизерным в масштабах регионов и страны) охватывающими и достаточными для реализации основных институциональных потребностей – равного доступа к рынку труда, жилья, образованию и медицинскому обслуживанию. Круг ответственных за реализацию конкретных мероприятий сводится на представителей муниципалитета, местный уровень, где нет ни необходимых управленческих полномочий, ни самостоятельных финансовых возможностей для реализации действенных адаптационных и интеграционных мер.

Федеральное ведомство, отвечающее за адаптацию и интеграцию мигрантов, в силу отсутствия региональных отделений, просто полностью перекладывает реализацию этой сферы на плечи регионов и их бюджетов. Единственной помощью ФАДН регионам выступают выпущенные рекомендации по мерам адаптации и интеграции. Никакой конкретики и деталей необходимых мероприятий в рекомендациях нет. Но мероприятия на региональном уровне ограничиваются либо культурно-общественными мерами, никоим образом не меняющими положение мигрантов

(национальные праздники, фестивали, круглые столы, семинары), носящими сугубо отчетный характер (количество привлеченных участников), либо поддержкой НКО грантами и субсидиями, жестко ограниченными правилами их использования (конкретное мероприятие с конкретным количеством участников и стоимостью привлечения каждого, т.е. удельной стоимостью каждой услуги).

Основные мероприятия подпрограммы 5 «Социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов» в рамках «Реализации государственной национальной политики» на федеральном, региональном и муниципальном уровне проходит по виду расходов «Финансовое обеспечение выполнения функций федеральных государственных органов, оказания услуг и выполнения работ (Закупка товаров, работ и услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд)». Каких именно – неясно. Чаще всего обозначается «Основное мероприятие «Реализация мер, направленных на социально-культурную адаптацию и интеграцию мигрантов».

Такой формальный характер реализации полномочий связан как с ограниченным финансированием, так и ограниченными полномочиями субъектов и органа федеральной власти, отвечающего за обозначенную сферу – ФАДН. По сути реально миграционную политику осуществляется только одно силовое ведомство – МВД, и его компетенции и интересы лежат в области карательно-надзорной – прямо противоположной задаче интеграции – исключительно сложному и гражданскому процессу, требующему, соответственно, регулирования гражданским ведомством.

Пока же интеграция повисла в воздухе между министерством без портфеля – ФАДН и министерством, которое по своей природе должно заниматься вещами прямо противоположными. В случае, если не будет создан реально обладающий властью и ресурсами гражданский орган федеральной власти для централизованного регулирования процесса адаптации и интеграции (включая процесс получения ВНЖ и гражданства) или же будет отдан на откуп силовому ведомству по остаточному принципу (вынужденному выполнять в таком случае функции, противоречащие друг другу – ограничение и либерализация – налицо конфликт интересов) – интеграция обречена на провал. А значит и планы по выполнению национальных целей – сохранению и росту численности постоянного и трудоспособного населения, и, как следствие, экономики страны, так и останутся планами и целями.

Необходим групповой и даже индивидуальный подход, т.к. только мигрант знает, какие ему нужны меры – адаптационные или интеграционные, детальное обозначение источников финансирования и конкретных государственных должностей, ответственных за предоставление соответствующих условий институционального обслуживания соискателей

гражданства – на рынке труда, в сфере образования, медицины, равноправного доступа к жилью.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Андрюченко Л.В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал российского права. 2014. № 12.
2. Воронина Н.А. Законодательство об адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации: тенденции развития // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 3 (83).
3. Катаева О.В. Проблемные вопросы адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество и некоторые пути их решения // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2022 № 1.
4. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утв. Президентом РФ (документ утратил силу).
5. О Федеральной миграционной программе: указ Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1668 (документ утратил силу).
6. О Федеральной миграционной программе на 1998-2000 годы: постановление Правительства РФ от 10 ноября 1997 г. № 1414 (документ утратил силу).
7. О Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации: распоряжение Правительства РФ от 1 марта 2003 г. № 256-р (документ утратил силу).
8. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666.
9. О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации: проект федерального закона (подготовлен ФМС России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 29 апреля 2014 г.).
10. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики»: постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. № 1532.
11. Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации»: приказ Федерального агентства по делам национальностей от 17 ноября 2020 г. № 142 // <https://legalacts.ru/doc/prikaz-fadn-rossii-ot-17112020-n-142-ob-utverzhdenii/>.

12. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

G.S. SMIDOVICH
*PhD Economics Federal Center
of Theoretical and Applied Sociology of the Russian
Academy of Sciences, Moscow, Russia*

ADAPTATION AND INTEGRATION OF MIGRANTS IN THE MODERN LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

In 2021, the draft federal law “On the conditions for entry (exit) and stay (residence) in the Russian Federation of foreign citizens and stateless persons” contains an article “Social and cultural adaptation and integration of foreign citizens in the Russian Federation”. But the social and cultural components are clearly not enough for full-fledged legislative regulation of such an important problem as the adaptation and integration of migrants.

There is no legislative consolidation of the powers of regional and municipal authorities in this area. They solve this problem at their own discretion – they use the available resources to solve this problem according to the residual principle, which once again emphasizes the need for legislative study of the solution to this issue.

As we move from heaven to earth (from the federal level to the regional, and from the regional, respectively, to the local), it becomes clear that the fulfillment of the tasks and goals of adaptation and integration of migrants on the scale of the needs of the Russian Federation and its economy is declarative, despite the critical decline permanent and able-bodied population and increasing pressure on it.

The unsettledness of relations leads to terminological confusion and substitution of concepts, the uncertainty of the circle of subjects of this activity, significantly complicating the implementation of the integration policy.

The subject of this study is the adaptation and integration of migrants in the current legislative and by-laws for the period from 2019 pre-pandemic"year to the present. The period is due to the fact that only existing measures or only programs that have ceased to operate were taken into the scope of analysis. The aim of this study is to analyze it.

Key words: *adaptation of migrants, integration of migrants, legislation, regulation.*