

УДК 325

ББК 66.3(2),4

Развитие политики социально-экономической и социокультурной интеграции мигрантов в Российской Федерации

М.В. Борисова¹

¹ Институт археологии и этнографии Сибирского отделения Российской академии наук (Новосибирск, Россия)

Development of Socio-Economic and Socio-Cultural Migrant Integration Policy in the Russian Federation

M.V. Borisova¹

¹ Institute of Archaeology and Ethnography of the Siberian Branch, Russian Academy of Sciences (Novosibirsk, Russia)

Иммиграция является для России сегодня важнейшим источником сглаживания демографического кризиса и поддержания потенциала экономического развития страны. Привлечение иммигрантов на постоянное место жительства и обеспечение их интеграции в российское общество становится необходимым условием восполнения дефицита трудовых ресурсов и компенсации естественной убыли населения. Длительное игнорирование властями необходимости практической реализации целей адаптации и интеграции мигрантов, обозначенных в нормативно-правовых актах 1990–2000-х гг., привело к росту ксенофобии и мигрантофобии, межэтнической напряженности в российском обществе. Разработка конкретных мер по интеграции мигрантов началась с образованием в 2010 г. в структуре Федеральной миграционной службы Управления по содействию интеграции. Рассматривается процесс формирования политики интеграции мигрантов, анализируются конкретные мероприятия по реализации задач социально-экономической и социокультурной интеграции мигрантов в Российской Федерации. Делается вывод о необходимости разграничения сфер интересов и обеспечения скоординированности работы всех акторов политики интеграции мигрантов.

Ключевые слова: иммиграция, интеграция мигрантов, культурное многообразие, миграционная политика, миграционное законодательство.

DOI 10.14258/izvasu(2014)4.1-43

В начале 1990-х гг. Россия, изъятая из транснациональной циркуляции населения в советский период, включилась в глобальные миграционные процес-

Nowadays immigration in Russia is considered as important source for alleviation of demographic crisis and for maintaining its economic potential. Inviting immigrants for permanent residence and ensuring their integration in the Russian society is becoming a prerequisite for reducing the shortage of manpower and making up for the natural loss of population. Lingering disregard by the Russian authorities of implementation of migrant adaptation and integration aims defined in normative legal acts on migration of the 1990s and 2000s led to the rise of xenophobia and migrantophobia, ethnic tensions in the Russian society. Formation of Integration Assistance Department within Federal Migration Service in 2010 marked the beginning of elaboration of practical measures for migrant integration. This article considers the process of migrant integration policy development and analyzes a set of specific measures for implementation of migrant socio-economic and socio-cultural integration policy in the Russian Federation. The paper concludes that in order to increase the effectiveness of migrant integration policy the spheres of interests of main integration actors should be divided and their further coordination should be facilitated.

Key words: immigration, migrant integration, cultural diversity, migrant legislation, migrant policy.

сы и вышла по уровню иммиграции на второе – после США – место в мире [1, с. 360]. Для России с устойчивой тенденцией сокращения населения проблема

интеграции мигрантов имеет особую актуальность. По прогнозам Росстата численность трудоспособного населения РФ сократится к 2025 г. на 11 млн человек [2, с. 300]. При этом эксперты сходятся во мнении, что если дефицит трудовых ресурсов может быть в какой-то мере восполнен притоком временных трудовых мигрантов, то депопуляция может быть сглажена исключительно притоком иммигрантов, переселяющихся в Россию на постоянное место жительства и созданием условий для их интеграции. Даже в низком варианте демографического прогноза, согласно которому к 2030 г. население России сократится до 126,9 млн чел., Росстат исходит из гипотезы лишь незначительного снижения миграционного прироста: с 236 тыс. чел. в 2010 г. до 204 тыс. чел. в 2030 г. Средний и высокий варианты прогноза (139 млн. чел. и 147,8 млн чел. соответственно) предполагают устойчивое увеличение миграционного прироста: средний – с 264 до 395 тыс. чел., высокий – с 315 до 626 тыс. чел. [2, с. 25; 3, с. 499].

Несмотря на то, что тезис о необходимости содействия социально-экономической адаптации и интеграции мигрантов в РФ содержался во всех федеральных миграционных программах 1990-х гг. [4–6] и во всех концептуальных нормативно-правовых актах 2000-х гг. [7–12], разработка конкретных мер по интеграции мигрантов началась лишь с образованием в 2010 г. в структуре Федеральной миграционной службы (ФМС) Управления по содействию интеграции (УСИ).

Деятельность данного структурного подразделения осуществляется в соответствии с принципами принятой в июне 2012 г. «Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г.». В «Концепции» утвержден дифференцированный подход к интеграции различных категорий мигрантов (вынужденных переселенцев, беженцев, соотечественников, трудовых мигрантов, иностранных студентов), а также обозначены основные направления содействия адаптации и интеграции мигрантов, «формирования конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом» [13]. Принципы интеграции мигрантов находят свое развитие в утвержденной в декабре 2012 г. «Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г.», рассматривающей адаптацию и интеграцию мигрантов как одну из приоритетных задач национальной политики России, делая акцент на социально-культурной составляющей данного процесса [14].

Целью Управления по содействию интеграции, согласно его Положению, является обеспечение «участия ФМС России в содействии интеграции иммигрантов в российское общество на основе уважения к российской культуре, обычаям, традициям и жизненному укладу россиян», а также формирование

и развитие терпимости «в отношениях между местным населением и выходцами из других стран в целях предотвращения этноконфессиональных конфликтов» [15]. В обновленной редакции Положения УСИ ФМС от 8 апреля 2013 г. к вышеперечисленному добавилось выполнение задач, «касающихся вынужденных переселенцев, лиц, покинувших места постоянного проживания в результате конфликтов на территории Российской Федерации» [16].

Первоначально в структуру УСИ входило три отдела: отдел разработки стратегии интеграции иностранных граждан, отдел по работе с национальными сообществами и отдел по связям с общественностью. В соответствии с редакцией Положения УСИ от 8 апреля 2013 г. структура УСИ была реформирована. В нее вошло четыре отдела: отдел разработки стратегии интеграции и межведомственного взаимодействия, отдел координации деятельности территориальных органов в области содействия интеграции, отдел взаимодействия с институтами гражданского общества и отдел по работе с вынужденными переселенцами. Среди практических мероприятий Управления по содействию интеграции можно отметить следующее:

1. Работа с различными объединениями (национально-культурными автономиями, общественными организациями, созданными по этническому признаку, землячествами) по проведению консультаций для иммигрантов по правовым вопросам. По словам начальника УСИ Т.А. Бажан, на сегодняшний день Управление установило контакт более чем с 1300 объединениями. За первое полугодие 2013 г. территориальные органы ФМС провели более 2000 встреч с представителями и руководителями этих объединений с целью содействия информированию иностранных граждан о законах РФ. По словам Т.А. Бажан, «достаточное количество выходцев, например, из Средней Азии, прибывая в Россию, абсолютно не знакомы с миграционными нормами, и им не известно то, что прибывая на территорию России, нужно прийти в федеральную миграционную службу и выполнить определенный порядок действий. Что, пересекая границу, также нужно выполнить определенные процедуры. Такие элементарные сведения для многих просто не известны» [17].

2. Сотрудничество с религиозными организациями. В 2010 г., по результатам встречи директора ФМС с руководителем Совета муфтиев России Равилем Гайнутдином, была достигнута договоренность о совместных действиях, в частности, о разработке памятки для тех трудовых мигрантов, которые посещают мечети, имеющие отношение к Совету муфтиев России [18]. «Подготовить памятки силами одной ФМС в таком количестве, чтобы огромной армии мигрантов раздавать на границе, – это нереально», поясняет Т.А. Бажан в своем интервью на радиостанции «Эхо Москвы» [19].

3. С 1 сентября 2010 г. совместно с фондом «Русский мир» в Киргизии и в Таджикистане были запущены два пилотных проекта в области домиграционной подготовки на базе двух профессионально-технических училищ. Они включали в обязательном порядке приобретение рабочей специальности, востребованной на российском рынке труда, изучение русского языка, получение основных сведений о законодательстве, культурных традициях и нормах поведения, а также адресное трудоустройство мигрантов в стране приема [18]. Однако согласно доступным источникам информации, результаты реализации пилотного проекта по оргнабору оказались неудовлетворительными. По сообщению начальника Управления ФМС по Петербургу и Ленинградской области Елены Дунаевой, в рамках межправительственного соглашения с Таджикистаном по отправке специалистов в Россию «в Петербург приехали порядка 50 человек, при этом только трое из них на месте смогли подтвердить заявленную квалификацию» [20]. «Пилотный проект развивается медленно, – добавляет она, – кроме Таджикистана, в нем будет принимать участие пока только Киргизия. Уровень квалификации трудящихся мигрантов, которые приехали по оргнабору, не устраивает работодателей» [21].

Кроме того, в рамках реализации Концепции государственной миграционной политики РФ на период до 2025 г., Федеральной миграционной службой и Федеральным государственным унитарным предприятием (ФГУП) «Паспортно-визовый сервис» разработан и реализуется проект по открытию Центров социальной адаптации трудовых мигрантов. Первый пилотный центр был открыт в Тамбове 3 сентября 2013 г. [22], второй – в Оренбурге 17 сентября того же года. [23]. Центры социальной адаптации трудовых мигрантов рассчитаны на одновременный прием и проживание 100 человек в течение 10 месяцев. Участники проекта должны соответствовать определенным критериям: возраст от 20 до 30 лет, наличие образования не ниже среднего общего, наличие трудовой квалификации и работы на территории региона, минимальное знание русского языка, удовлетворительное состояние здоровья, законопослушность, отсутствие вредных привычек [24]. С каждым участником проекта заключается трехсторонний «интеграционный контракт» (участник проекта, администрация центра, работодатель). По результатам итогового тестирования, которое все участники пройдут в конце проекта, наиболее перспективные получают определенные преференции. «На данный момент система поощрений разрабатывается. Это могут быть как преимущества при получении временного

проживания, так и возможность дальнейшего профессионального обучения или службы в Российской армии», – сообщается на сайте УФМС по Тамбовской области [25].

Центральное место в политике интеграции мигрантов в России занимает изучение ими русского языка. По данным Центра миграционных исследований, более 20% граждан государств СНГ, которые въезжают в нашу страну в безвизовом порядке, вообще не владеют русским языком; 50% не могут самостоятельно заполнить самую простую анкету [19]. На исправление этой ситуации направлен Федеральный закон №185 от 12 ноября 2012 г., вступивший в силу с 1 декабря 2012 г. Закон предписывает трудовым мигрантам, планирующим работать в сферах обслуживания, жилищно-коммунального хозяйства и розничной торговли, при оформлении разрешения на работу предъявлять сертификат государственного образца о прохождении тестирования по русскому языку [26]. Заменой сертификата может быть иностранный документ об образовании не ниже общего среднего, который подтверждает обучение русскому языку на родине мигранта, либо документ об образовании, выданный учебными заведениями России или СССР. Сегодня при российских и иностранных вузах действуют 160 центров, имеющих государственную аккредитацию на тестирование на знание русского языка. На территории России, по словам начальника УСИ ФМС Т.А. Бажан, пройти курсы по русскому языку иностранцы могут в 382 организациях, в 98 из которых обучение проводится бесплатно. Стоимость платных курсов составляет 3–5 тыс. руб. за 100 часов [17]. Стоимость сдачи государственного экзамена также составляет 3–5 тыс. руб., что для еще не начавшего работу иностранного гражданина чаще всего является неподъемной суммой. Поэтому эксперты опасаются, что подобные меры могут на деле обернуться не условием успешной интеграции мигрантов, а наоборот, привести к росту коррупции и еще большему вытеснению мигрантов в сектор нелегальной занятости [27, с. 12].

Анализ мероприятий по реализации политики социально-экономической и социокультурной интеграции мигрантов подчеркивает важность всестороннего взаимодействия заинтересованных акторов: федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, работодателей, институтов гражданского общества, самих мигрантов. Дальнейшая работа должна быть направлена на разграничение сфер интересов и обеспечение скоординированности действий различных участников политики интеграции мигрантов.

Библиографический список

1. International Migration Outlook 2013. OCDE, 2013.
2. Население России 2009 : Семнадцатый ежегодный демографический доклад / отв. ред. А.Г. Вишневский. – М., 2011.
3. Демографический ежегодник России. 2010 : стат. сб. / Росстат. – М., 2010.
4. О Республиканской долговременной программе «Миграция» : Постановление Правительства РФ от 18.05.1992 №327 [Электронный ресурс]. – URL: <http://giod.consultant.ru/page.aspx?1;1225698>.
5. О Федеральной миграционной программе : Указ Президента РФ от 13.06.1996 №881 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=262738>.
6. О Федеральной миграционной программе на 1998–2000 годы : Постановление Правительства РФ от 10.11.1997 №1414 [Электронный ресурс]. – URL: <http://giod.consultant.ru/page.aspx?1;1184061>.
7. О Программе социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2002–2004 гг.) : Распоряжение Правительства РФ от 10.07.2001 №910-р [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=37089>.
8. О Концепции демографического развития РФ на период до 2015 г. : Распоряжение Правительства РФ от 24 сентября 2001 г. №1270-р [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98526/.
9. О Концепции регулирования миграционных процессов в РФ : Распоряжение Правительства РФ от 1 марта 2003 г. №256-р [Электронный ресурс]. – URL: http://www.ufmsoren.ru/Docs/PP/RaspP_256_01032003.htm.
10. О Стратегии государственной молодежной политики в РФ : Распоряжение Правительства РФ от 18.12.2006 №1760-р [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98606/.
11. Об утверждении Концепции демографической политики РФ на период до 2025 года : Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. №1351 [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_71673/.
12. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р [Электронный ресурс]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90601/?frame=1.
13. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. Утверждена указом Президентом РФ от 13.06.2012 №Пр-1490 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=131046>.
14. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года : Указ Президента РФ от 19.12.2012 №1666 [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=139350>.
15. Об утверждении Положения об Управлении содействия интеграции Федеральной миграционной службы [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=564982>.
16. Об утверждении Положения об Управлении содействия интеграции Федеральной миграционной службы : Приказ ФМС России от 08.04.2013 №162 [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.fms.gov.ru/upload/aisexo/polysy.pdf>.
17. Бажан Т., начальник Управления содействия интеграции ФМС России в программе «Паспортный контроль» на радиостанции «Маяк». Тема: Адаптация и интеграция иностранных граждан в России, 27 июля 2013 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.radiomayak.ru/person/show/id/5192/from/brand/brand_id/721.
18. Бажан Т., Юлин П. Межнациональный мир. Вопросы, от которых он зависит. 10 августа 2011 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=47317.
19. Интервью с начальником Управления содействия интеграции ФМС России Т.А. Бажан на радиостанции «Эхо Москвы», 10 августа 2011 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://www.fms.gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=47407.
20. Оргнабор необходимо корректировать! 18 июля 2012 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.iom.tj/csm/index.php>.
21. Трудящиеся мигранты, приехавшие в Санкт-Петербург по оргнабору, не подтверждают квалификацию, 17 июля 2012 г. [Электронный ресурс]. – URL: http://news.rambler.ru/14761260/37492807/?utm_source=livejournal&utm_campaign=sharing&utm_medium=sharing.
22. Открытие в Тамбове Центра социальной адаптации трудовых мигрантов. Сайт федеральной миграционной службы ФГУП «Паспортно-визовый сервис» [Электронный ресурс]. – URL: <http://pvsfms.ru/node/4310>.
23. Открытие в Оренбурге Центра социальной адаптации трудовых мигрантов. Сайт федеральной миграционной службы ФГУП «Паспортно-визовый сервис» [Электронный ресурс]. – URL: <http://pvsfms.ru/node/4320>.
24. Первый в России центр адаптации трудовых мигрантов открылся в Тамбове // РИА Новости, 4 сентября 2013 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://ria.ru/society/20130904/960637819.html>.
25. Центр социальной адаптации трудовых мигрантов. УФМС по Тамбовской области [Электронный ресурс]. – URL: http://fms.tambov.gov.ru/integration/centr_satm.
26. О внесении изменений в статью 13.1 Федерально-го закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и статью 27.2 Закона Российской Федерации «Об образовании» от 12.11.2012 г. № 185-ФЗ : Федеральный закон [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.fms.gov.ru/documentation/860/details/56746/>.
27. Ионцев В., Ивахнюк В. Модели Интеграции мигрантов в современной России. CARIM-East RR 2013/12, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2013.