

УДК 342.7

## К ВОПРОСУ О СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АДАПТАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН

**И. В. Плюгина**

ведущий научный сотрудник,  
кандидат юридических наук,

ФГНИУ «Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации» (Россия)

e-mail: [inna\\_wp@mail.ru](mailto:inna_wp@mail.ru)

***Аннотация.** В статье показана динамика правового регулирования вопросов адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации. Автором выделяются ключевые проблемы регулирования социально-культурной адаптации и интеграции иностранных граждан.*

***Ключевые слова:** социально-культурная адаптация, социально-культурная интеграция, иностранные граждане, мигранты, правовая культура.*

***Annotation.** The article shows the dynamics of legal regulation of issues of adaptation and integration of foreign citizens in Russian Federation. The author highlights the problems of regulation the social and cultural adaptation and integration of foreign citizens.*

***Keywords:** social and cultural adaptation, social and cultural integration, foreign citizens, migrants, legal culture.*

Одним из последствий интенсивных миграционных процессов последних десятилетий стало значительное увеличение численности иностранных граждан, постоянно и временно проживающих на территории принимающих государств. Нередко данная категория населения в большей или меньшей степени социально изолирована, характеризуется нежеланием взаимодействовать с коренными жителями, имеет весьма низкий уровень правовой культуры. В свою очередь это повышает риски возникновения социальных конфликтов, которые нежелательны для любого общества. Перед органами государственной власти в этой связи возникает вопрос о разработке специальных мер, направленных на социально-культурную адаптацию и интеграцию иностранных граждан, длительное время находящихся на их территории.

В зарубежных государствах уже длительное время распространена практика принятия как комплексных, так и специальных программ, направленных на реализацию мероприятий по предоставлению иностранным гражданам медицинских, образовательных и иных услуг, языковой подготовке (подобные программы приняты, например, в Германии, Чехии, Канаде, США). Программными мероприятиями предусматривается, как правило, не только адаптация самих мигрантов, но и членов их семей. В частности, специальные программы

адаптации детей мигрантов действуют в США, в Австрии имеется практика проведения языковых курсов в детских садах в целях подготовки к школе. На законодательном уровне вопросы в зарубежных странах адаптации и интеграции мигрантов регулируются преимущественно в рамках иммиграционного законодательства, а также в законодательстве о здравоохранении, образовании, социальной защите.

Для Российской Федерации целесообразность регламентации указанных вопросов также не вызывает сомнений. Как отмечается в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденной Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г., прямым результатом отсутствия государственных программ адаптации и интеграции является изоляция мигрантов от принимающего социума и нарастание негативного отношения к мигрантам. На это же указывалось и в доктрине: миграция станет глобальным вызовом, если не удастся обеспечить адаптацию и интеграцию тех иностранцев, которые связывают свое будущее с Россией [1].

Предметное правовое регулирование вопросов адаптации и интеграции в российском законодательстве осуществляется относительно недавно. Так, в 2014 г. в Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» были внесены изменения, согласно которым по общему правилу для получения разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента необходим сертификат о владении русским языком, знании истории России и основ законодательства Российской Федерации, получаемый по итогам соответствующего экзамена. Министерством образования и науки Российской Федерации утвержден Перечень из 13 образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации. В том же 2014 году в Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» внесены дополнения, согласно которым органам государственной власти и органам местного самоуправления было предоставлено право оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими в соответствии с учредительными документами деятельности по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов. Деятельность по оказанию услуг, направленных на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов, была отнесена к приоритетным направлениям деятельности в сфере оказания общественно полезных услуг. Однако базовый федеральный закон, которым должны быть регламентированы правовые, организационные и экономические основы социально-культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, разрабатываемый с 2014 года, до сих пор не принят.

Основным регулятором в данной сфере являются акты стратегического и программно-целевого характера. Так, в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666) успешная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов закреплены в качестве цели государственной национальной политики Российской Федерации. Четкие и детальные задачи по реализации данной цели, а также проводимые мероприятия были прописаны в распоряжении Правительства РФ от 23 декабря 2015 г. № 2648-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2016-2018 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», в постановлении Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» и др. Так, в числе основных задач были названы:

содействие в процессе социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов (при их готовности) развитию речевого взаимодействия, межкультурному общению в целях повышения уровня доверия между гражданами и искоренения национальной и расовой нетерпимости;

противодействие формированию замкнутых анклавов мигрантов по этническому признаку;

обеспечение взаимодействия государственных и муниципальных органов с общественными объединениями, способствующими социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;

стимулирование создания в странах происхождения мигрантов курсов по изучению русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации;

совершенствование системы мер, обеспечивающих уважительное отношение мигрантов к культуре и традициям принимающего сообщества;

укрепление роли национальных общественных объединений, национально-культурных автономий в социальной и культурной адаптации мигрантов на основе использования инфраструктуры культурных и учебных центров и др.

Нельзя не обратить внимание на объективную сложность практической реализации отдельных поставленных задач. В частности, на сегодняшний день отсутствует организационно-правовой механизм, позволяющий противодействовать формированию замкнутых этнических анклавов, и создать таковой весьма затруднительно, учитывая пределы действия установленной на конституционном уровне свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства (ст. 27 Конституции Российской Федерации).

Основная проблема, возникающая при формировании комплекса мероприятий, направленного на адаптацию и интеграцию иностранных граждан, заключается в том, что процесс адаптации и интеграции должен иметь двусторонний характер и быть обусловленным взаимной заинтересованностью как со стороны принимающего общества, так и иностранных граждан. При этом, как показывают исследования, представители различных национальных и этнических групп изначально обладают неодинаковой степенью коммуникабельности и конфликтности, равно как и способностью и желанием к адаптации и интеграции. Отличается и их уровень правовой культуры, поскольку она складывается преимущественно под влиянием правил поведения, нравственных норм и базовых ценностей, которые существовали в государстве выезда, и лишь отчасти — государства въезда. В литературе обращается внимание на тесное переплетение правового сознания мигрантов с этническим сознанием (которое, как подчеркивается, часто гипертрофировано), при этом именно этническое сознание выступает основой самоопределения и идентификации личности [2].

Особенности правосознания обуславливают выбор доминирующих регуляторов поведения: для одних определяющим мотивом поведения будет являться закон, для других — религиозные догмы, для третьих — обычаи и традиции, характерные для их группы. В зависимости от видов регулируемых общественных отношений источники, регламентирующие поведение, могут комбинироваться, изменяться.

Риски игнорирования предписаний нормативных правовых актов, распространения правового нигилизма наиболее высоки, если речь идет о закрытых группах (в качестве примера таковых можно привести так называемые этнические анклав), в которых законодательство принимающего государства исполняется выборочно, пока оно не противоречит традиционным для данного закрытого сообщества правилам поведения. Однако в случае, когда появляется соответствующее противоречие, в большинстве случаев предписания законов будут на практике заменены альтернативными нормами, которые являются приоритетными для данной группы.

Данный вывод подтверждается и многими социологическими исследованиями. Так, согласно исследованию, проведенному в Республике Казахстан, у трудовых мигрантов искажен такой элемент правосознания, как отношение к исполнению правовых предписаний. Абсолютное большинство опрошенных лиц (75 %) считают, что правовые нормы можно нарушать, если их исполнение несет угрозу выдворения. Все конфликты, возникающие между мигрантами и работодателем, либо внутри группы, разрешаются без привлечения органов правопорядка; большой пласт проблем скрыт в сфере брачно-семейных отно-

шений. Подчеркивается, что такая ситуация характерна не только для Казахстана [3].

В литературе отмечается, что преобладание тех или иных ценностей и интересов порой ведет к такому поведению людей, когда они зачастую «связывают» себя только частноправовыми нормами гражданского, семейного, трудового, пенсионного законодательства, к тому же понятого сугубо в индивидуалистическом ключе, при этом имеет место невнимание к нормам, требующим согласованных и коллективных действий, наблюдается явная их недооценка, обструкция, бездействие и, напротив, яростная защита только своих интересов и личных прав [4]. Основное объяснение данному факту состоит в том, что нередко иностранные граждане ориентированы на получение социальных выплат в принимающем государстве, активно используют предоставляемые услуги в сфере образования, здравоохранения, что, в свою очередь, требует четкого выполнения нормативно установленных требований в данной сфере.

Как представляется, задача современной юридической науки состоит в том, чтобы выявить оптимальные способы согласования государственных и частных интересов, максимально возможно сократив между ними различия и создав возможности выбора правил поведения в рамках закона. Миграционные потоки имеют различные структурные характеристики, с учетом которых и должны быть определены наиболее приемлемые меры по адаптации и интеграции. Представляется важным при разработке и принятии мер на региональном и муниципальном уровнях учитывать особенности культуры и правосознания этнических групп, что позволит прогнозировать эффективность принимаемых мер.

### **Список основных источников**

1. Мукомель, В. Рабочая тетрадь: политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски / В. Мукомель // Российский совет по международным делам. – М. : Спецкнига, 2013. – С. 4. [Вернуться к статье](#)
2. Новикова, Е. Ю. Формирование правовой культуры у мигрантов: образовательный аспект / Е. Ю. Новикова // Право и образование. – 2011. – № 3. – С. 90–99. [Вернуться к статье](#)
3. Есетова, С. К вопросу о формировании правовой культуры мигрантов в Казахстане / С. Есетова, А. Ибраева // Wschód Europy. – 2016. – № 2. – Р. 50–51. [Вернуться к статье](#)
4. Тихомиров, Ю. А. Поведение в обществе и право / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 2011. – № 2. – С. 5–11. [Вернуться к статье](#)