

УДК 325.14

**К ПРОБЛЕМЕ УЧАСТИЯ ОБЩЕСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ  
В ПРОЦЕССЕ АДАПТАЦИИ МИГРАНТОВ***Д. А. Топкаев***TO THE PROBLEM OF POLITICAL INSTITUTES PARTICIPATION  
IN THE COURSE OF MIGRANTS' ADAPTATION***D. A. Topkaev*

В статье анализируется деятельность общественно-политических институтов в решении проблем адаптации мигрантов на новом месте жительства.

The article analyses the activities of the socially-political institutions in addressing adaptation of migrants at the new place of residence.

**Ключевые слова:** общественно-политические институты (УФМС – Управление федеральной миграционной службы, исполнительные органы власти, муниципалитеты, общины, посреднические агентства, СМИ), адаптация мигрантов,

**Keywords:** Political institutes (UFMS – Management of federal migratory service, power executive powers, municipalities, communities, intermediary agencies, mass-media), adaptation of migrants.

В настоящее время для решения вопросов миграционной политики необходим диалог её участников, так как миграционная политика – это не только прерогатива государства и деятельность его органов управления (субъектов политики), но и деятельность общественных институтов, поэтому только при консолидации усилий участников адаптационного процесса можно достичь положительных результатов.

В контексте политико-властных отношений в современной России главным действующим институтом, отвечающим за реализацию миграционной политики, является Федеральная миграционная служба. Кроме того, отдельные направления по контролю миграционных потоков и регламентации пребывания иностранных граждан находятся в ведомствах Министерства иностранных дел (паспортно-визовые службы) и Федеральной пограничной службы, Министерства труда, Министерства образования и Министерства Юстиции. Определяет миграционную политику правительство Российской Федерации [1, с. 17].

На всех этапах развития перед ФМС ставились широкие задачи по регулированию миграции, включающие не только контроль и ограничение миграционных потоков, но и стимулирование иммиграции. В соответствии с положением, ФМС России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через свои территориальные органы, заграничный аппарат, а также иные входящие в ее систему организации и подразделения [2].

При УФМС (Управлении федеральной миграционной службе) могут создаваться разнообразные совещательные органы с представителями заинтересованных ведомств. Действует сеть межведомственных комиссий, которые рассматриваются УФМС на уровне субъектов РФ как инфраструктура, обеспечивающая информационное взаимодействие и координацию действий органов местного самоуправления, федеральных органов исполнительной власти, а также негосударственных структур,

участвующих в регулировании миграционных отношений в области.

В целях организации работы в области адаптации и интеграции иностранных граждан в Федеральной миграционной службе в сентябре 2010 года было создано Управление содействия интеграции. Отделы этого Управления ФМС России занимаются вопросами, связанными с выработкой стратегии интеграции, взаимодействием с общественными и национальными организациями, сотрудничеством с общественностью и средствами массовой информации [3]. Работа в сфере содействия интеграции не будет ограничена только центральным аппаратом Службы. Значительные задачи в данной области возлагаются на территориальные органы ФМС РФ. В настоящее время завершается процесс организации такой деятельности в регионах. О содержании и качестве работы управления можно будет судить в ближайшее время.

Таким образом, ФМС координирует деятельность всех структур, обеспечивающих иммиграционную политику, и напрямую определяет содержание решения вопросов адаптации мигрантов на новом месте жительства.

Изучение вопросов адаптации мигрантов по создаваемым материалам ФМС возможно, к сожалению, лишь при оформлении официальных запросов от административных структур, обращение в которые ограничены для рядовых исследователей. Основным аргументом такого ограничения является наличие и возможность доступа к изданиям, выпускаемым территориальными органами Федеральной службы государственной статистики по конкретному субъекту РФ, но содержание региональных официальных изданий статистики может носить ограниченный характер. Так, например, в статистических бюллетенях «Миграция населения Кемеровской области», выпускаемых Кемеровостатом с 2008 г., не публикуются данные о национальном составе приезжих мигрантов, что серьезно затрудняет

исследовательскую работу по вопросам миграции населения, восполнить которую могли бы данные ФМС.

Несмотря на то, что с 15 мая 2002 года Федеральная миграционная служба существует как подразделение МВД, в 2009 году для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации единой государственной миграционной политики Правительством Российской Федерации была образована Правительственная комиссия по миграционной политике [4]. Создание комиссии свидетельствует о повышенном уровне актуальности и неотложной необходимости решения различных вопросов миграционной политики в целом по стране и в каждом ее субъекте.

На уровне субъектов РФ вопросы адаптации и интеграции мигрантов находятся в компетенции ФМС, а также различных исполнительных и законодательных органов власти. Например, в Кемеровской области особую роль играет деятельность Департамента культуры и национальной политики. Согласно его положению, одной из важнейших задач является содействие сохранению и развитию национальных культур народов и этнических общностей, проживающих на территории Кемеровской области, в том числе коренных малочисленных народов, укреплению межнациональных связей, а также выполнение следующих функциональных обязанностей:

- осуществление разработки законодательных и иных нормативных правовых актов Кемеровской области по вопросам национальной политики и деятельности общественных объединений, правового статуса коренных малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного хозяйствования, развития территорий традиционного природопользования;

- организация работы координационного совета национальных общественных объединений при Департаменте культуры и национальной политики Кемеровской области;

- проведение мониторинга реализации государственной национальной политики и взаимодействия с национальными общественными объединениями;

- приготовление и представление в установленном порядке информационных и аналитических материалов об этно-политической и общественно-политической ситуации и деятельности национальных объединений в Кемеровской области [5].

В рамках своей компетенции безучастными на уровне области остаются исполнительные органы власти. Департамент труда и занятости населения [6], регулирующий вопросы легального трудоустройства мигрантов и Департамент образования и науки [7], в компетенции которого находится возможность создания образовательных программ, по

изучению русского языка, профессиональной подготовке в системе НПО, СПО, ВПО, в том числе с этническим компонентом воспитания подрастающего поколения, поскольку образование – один из наиболее действенных инструментов социального конструирования идентичности.

В структуре Совета народных депутатов Кемеровской области, как представителя законодательной власти создан Комитет по вопросам образования, культуры и национальной политики, одной из задач которого является изучение, обоснование и прогнозирование ситуации в сфере образования, культуры и национальной политики в Кемеровской области [8] и последующей возможностью законодательного оформления инициативы. Данный ресурс дает возможность создавать региональные концепции и программы по вопросам миграционной политики, в том числе по адаптации и интеграции мигрантов.

Во многих европейских странах огромную роль в вопросах решения интеграции и адаптации иммигрантов играют муниципалитеты, на уровне которых разрабатываются специальные программы, подкрепленные собственным и центральным (федеральным) финансированием. Однако в условиях российской действительности функции региональных органов государственной власти были сведены до задач реализации установок общероссийской миграционной политики [9Д]. К настоящему времени органы местного самоуправления практически отстранены от принятия политических решений в сфере миграции. Интересы муниципалитетов в сфере миграции объективно не совпадают с интересами бизнеса, нуждающегося в привлечении рабочих рук, и не соответствуют установкам федеральной миграционной политики, связанным с привлечением постоянных мигрантов. Фактически муниципалитеты, которые могут являться ключевыми участниками, непосредственно работающими с мигрантами в процессе адаптации и включения их не только в экономическую сферу жизни территории, но и его социокультурную жизнь, прямо не заинтересованы в притоке на территорию муниципалитета иностранных мигрантов [10]. Работа отдела общественных отношений администрации г. Новокузнецка может служить примером частичного участия в решении вопросов адаптации и интеграции мигрантов [11]. Отделу удалось выстроить достаточно эффективную систему коммуникации с национальными и религиозными организациями города, что подтверждается проводимыми им мероприятиями (ежегодный фестиваль национальных культур, летний интернациональный лагерь и т. д.).

Очевидно, что, если властные структуры не хотят решать имеющиеся реальные проблемы, то это рано или поздно может привести к социальному взрыву, либо власть будет вынуждена искать себе контрагентов в лице влиятельных социальных групп и политических институтов [12, с. 50 – 51, 56].

В настоящее время весомый вклад в решение вопросов адаптации и интеграции мигрантов вносят национально-культурные общества, автономии или национальные диаспоры (общины). И хотя по уставам и по определению их основная задача – поддержание и развитие национальных культур, обычаев и языков, на деле это часто становится задачей второстепенной, а реальная деятельность концентрируется в сфере взаимодействия с властями, различного рода посредничества, оказания соотечественникам комплекса жизненно важных услуг в этой сфере [9]. Мигранты от них ждут помощи в решении проблем статуса, первичного обустройства, решения разнообразных проблем взаимоотношений с властями. Общины – также инструмент взаимопомощи в сложных или чрезвычайных ситуациях. Формальными или неформальными лидерами таких структур являются люди влиятельные, часто богатые, обладающие большими связями в городе. Их покровительство – большой ресурс для новичка и возможность прямого контакта с земляками.

О поддержке создания и развития общественных организаций говорил Президент РФ Д. А. Медведев в своем Обращении к Федеральному собранию. Он отметил, что миграция – процесс положительный, но миграция должна быть цивилизованной. Миграция (в том числе и трудовая) – неотъемлемая составляющая современного гражданского общества и должна находиться под его непосредственным контролем. С этой целью необходимо создавать и развивать негосударственные некоммерческие общественные организации, способствующие развитию миграции и осуществляющие общественный контроль над соответствующими институтами власти и прежде всего ФМС. Действенным механизмом такого контроля могут служить Общественные советы при региональных службах ФМС, МВД и т. д. [13].

В условиях, когда отсутствует официальный центр оказания помощи мигрантам (национальная община), активизируется частная посредническая деятельность. Посредниками выступают предпринимательские структуры (кадровые и рекрутинговые агентства), которые активно работают в направлении оказания услуг по постановке на миграционный учет, по оформлению разрешения на работу иностранных граждан и т. д. Взаимоотношения с ними УФМС весьма противоречивы. С одной стороны, эти предприятия по определению не могут эффективно действовать без рабочего сотрудничества с соответствующими государственными структурами, с другой – такие посредники при отсутствии над ними должного контроля могут способствовать развитию нелегальной миграции.

Западный опыт показывает, что сегодня на уровне любого государства условно существует четыре типа посреднических агентств:

– фирмы, предоставляющие информацию (сюда же входят газеты, размещающие объявления,

Интернет-сайты, фирмы, организующие ярмарки рабочих мест);

– фирмы, смягчающие неблагоприятный выбор (собирающие предварительную информацию о фирмах для рабочих, проверяя выполнение ими обязательств; о работниках – для фирм, их реальной квалификации, рекомендациях, имевшихся проблемах с законом; проводящие предварительное тестирование работников; осуществляющие адаптацию и предварительную подготовку);

– фирмы, решающие проблемы коллективно-го действия (профессиональные союзы рабочих);

– временные агентства помощи (структуры, создаваемые на короткий срок для решения конкретных конфликтов) [14].

В целом появление и увеличение количества разнообразных посреднических организаций оказывает благоприятное воздействие на рынок труда мигрантов, способствует легализации и снижению их эксплуатации, благодаря тому, что у мигранта появляется возможность выбора, а у посредника появляются дополнительные ограничения. С другой стороны, такая ситуация в большей степени характерна для относительно более либеральных рынков, тех, где в большей степени присутствуют трудовые мигранты из стран СНГ, нежели из стран, официально признанных в РФ «миграционно опасными» [9].

Весомый вклад в формирование миграционной политики по вопросам адаптации и интеграции могут создавать средства массовой информации. СМИ – это и носитель информации об общественных настроениях, действиях властей и других участников на этом поле («зеркало»), это и самостоятельный и важный игрок, обладающий собственными интересами в качестве хозяйствующего лица, продающего информационный товар, вступающий в сложные взаимоотношения с властями, обществом, отдельными его группами. Они информируют, создают образы, предлагают слова для вербализации и оценки проблем и явлений, формируют дискурсы. Общественное мнение во многом складывается не в процессе непосредственного общения, а в результате внедрения суждений и установок, созданных при помощи медиа-образов. СМИ не только отражают позицию тех или иных чиновников, но и формируют ее, предоставляя ту или иную информацию, отсюда, и как следствие, происходит формирование отношения местного населения к мигрантам. Сегодня российская пресса формирует разнообразные образы мигрантов. Большинство публикаций актуализируют негативные стереотипы об этнических мигрантах, преувеличивая масштабы проблемы [15]. Вот некоторые из таких стереотипов:

– мигранты являются иждивенцами, которые живут лучше коренного населения;

– мигранты в скором будущем оккупируют территорию России;

- виртуально «лицо кавказской национальности»;
- мультикультурализм – скорее, желательное (с точки зрения политики), nežелательное состояние межкультурного взаимодействия;
- незаконная миграция приравнивается к терроризму [16, с. 80].

В случае с прессой Кемеровской области авторам центральных изданий (газеты «Кузбасс», «Новокузнецк», «Кузнецкий рабочий») следует аккуратно пользоваться словом и исключить популизм из публикуемых материалов.

Таким образом, решение вопросов адаптации и интеграции мигрантов на новом месте жительства напрямую зависит от содержания и деятельности политических и общественных институтов, принимающих участие в формировании миграционной политики государства. При этом недопустимо слепое копирование иностранного опыта организации и функционирования институтов. Эффективность их деятельности в условиях устоявшихся демократических норм и правил не является гарантией успешного функционирования в странах, находящихся в процессе демократизации. Немаловажное значение имеют национальные особенности, практический опыт и культура каждого народа, сложившиеся обычаи и исторические традиции политической жизни общества и государственного управления. Главным критерием эффективности деятельности институтов является качество жизни конкретного человека – конечной цели всей государственной власти.

Сегодня от успешности адаптационного процесса зависит политическая, социальная и культурная обстановка в принимающем обществе. Скорейшая интеграция мигрантов в принимающее сообщество необходима не только самому сообществу, но и различным категориям мигрантов, поэтому актуальность необходимости решения данной проблемы обусловлена текущими изменениями в современной российской политической и экономической системе очевидна и требует постоянного совершенствования миграционной политики и усиления роли и эффективности работы общественно-политических институтов в ее реализации.

#### Литература

1. Денисенко, М. Б. Миграционная политика в зарубежных странах и Российской Федерации: опыт сравнительного анализа / М. Б. Денисенко и др. – М., 2003.

2. Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы».

3. Приказ «Об утверждении Положения об Управлении содействия интеграции Федеральной миграционной службы». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.fms.gov.ru](http://www.fms.gov.ru).

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2009 г. № 450 «О правительственной комиссии по миграционной политике». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.fms.gov.ru](http://www.fms.gov.ru).

5. Департамент культуры и национальной политики Кемеровской области. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.depcult.ru>.

6. Департамент труда и занятости населения Кемеровской области. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ufz-kemerovo.ru/home.aspx>.

7. Департамент образования и науки Кемеровской области. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.edu.kem.ru/>.

8. Совет народных депутатов Кемеровской области. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sndko.ru/print/181.html>.

9. Дятлов, В. И. Мигранты и принимающее общество: стратегии и практики адаптации (на примере Иркутска). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.buk.irk.ru/exp\\_seminar/3/3\\_dyatlov.pdf](http://www.buk.irk.ru/exp_seminar/3/3_dyatlov.pdf).

10. Трансграничные миграции и принимающее общество: механизмы и практики взаимной адаптации: монография / науч. ред. проф. В. И. Дятлов. – Екатеринбург: УГУ, 2009.

11. Отдел общественных отношений Администрации г. Новокузнецка. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.admnkz.ru>.

12. Соловьев, А. И. Принятие государственных решений / А. И. Соловьев // Власть. – 2005. – № 10.

13. Сайт общероссийского общественного движения «Таджикские трудовые мигранты». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://tajmigrant.com/migracionnaya-politika-kotoroj-net-chast-2.html>.

14. Autor, D. H. The economics of labor market intermediation: an analytic framework / D. H. Autor // National Bureau of Economic Research. – 2008. Working Paper. – № 14348.

15. Савва, М. В. Механизмы влияния платных СМИ / М. В. Савва.

16. Нужны ли иммигранты российскому обществу? / под. ред. В. И. Мукомеля и Э. А. Паина. – М.: Либеральная миссия, 2006.