

Алёна Александровна МИШУНИНА¹
Ирина Александровна МИХАЙЛЕНКО²

УДК 342.9

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ: ОПЫТ РОССИИ И ГЕРМАНИИ

¹ доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного
и муниципального права Института государства и права,
Тюменский государственный университет
MishuninaAA@duma72.ru

² магистрант Института государства и права,
Тюменский государственный университет
iramikhailenko@gmail.com

Аннотация

В статье рассматривается современное состояние правового регулирования адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации и Германии. На основе перспективного зарубежного опыта предлагаются направления совершенствования правового регулирования адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации. Авторы обосновывают комплексный подход к управлению внешней миграцией населения, к необходимости правового регулирования общественных отношений, связанных с проблемами адаптации мигрантов в Российской Федерации. Вопросы социальной интеграции трудовых мигрантов в современной России представляются теоретически и практически значимыми. При этом важно обратить внимание на зарубежный опыт интеграционных процессов в сфере трудовой миграции, где экономический фактор играет сверхважную роль в формировании внутренней и внешней политики государства. Анализируются вопросы разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти в сфере адаптации и интеграции.

Цитирование: Мишунина А. А. Правовое регулирование адаптации и интеграции мигрантов: опыт России и Германии / А. А. Мишунина, И. А. Михайленко // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2018. Том. 4. № 2. С. 136-149.

DOI: 10.21684/2411-7897-2018-4-2-136-149

Приоритетным направлением развития законодательного регулирования авторы видят разработку базового акта по вопросам адаптации и интеграции мигрантов на уровне Российской Федерации либо внесение необходимых изменений с целью установления магистральных направлений политики в анализируемой области в существующие федеральные законы, что позволит органам государственной власти регионального уровня, а также органом местного самоуправления проводить более эффективную политику. Также представляется необходимым проведение более четкого разграничения полномочий органов публичной власти в области адаптации и интеграции мигрантов, исходя из специфики экономического развития, исторических, демографических и других местных условий каждого из субъектов федеративного государства для наиболее эффективного привлечения и использования на их территории внешних миграционных ресурсов.

Ключевые слова

Адаптация, интеграция, миграционное законодательство, миграционная политика, миграция, мигрант, иностранные работники.

DOI: 10.21684/2411-7897-2018-4-2-136-149

Миграционные процессы всегда имели большое значение для развития человечества, экономического роста, обогащения цивилизаций и культур. Сегодня международная миграция неуклонно увеличивает свои масштабы как за счет роста количества участвующих в ней людей, так и благодаря вовлечению в миграционные процессы новых стран.

По мере развития миграции усиливаются и становятся более очевидными ее социально-экономические, политические и культурные последствия. С одной стороны, миграционные процессы могут стать созидательной силой для общества, с другой стороны, они способны повлечь рост преступности и ксенофобии. Именно поэтому государства, взявшие на себя роль принимающей стороны, должны как можно более эффективно выстроить миграционную политику, разработать наиболее оптимальные механизмы правового регулирования данной сферы и, что не менее важно, обеспечить адаптацию и интеграцию мигранта в новом обществе. После попадания в незнакомую среду мигрант переживает большую адаптивную нагрузку, обусловленную необходимостью выработки отношения к новым реалиям и установления связей с различными объединениями и гражданами [7, с. 13], что предопределяет необходимость изучения процесса адаптации мигрантов.

В науке выделяют три основные стратегии адаптации мигрантов в принимающем обществе: сепарация, ассимиляция, интеграция [17, с. 388]. Сепарация — вид аккультурации, при котором происходит сохранение культуры и мировоззрения мигранта и отрицание традиций принимающего общества. Ассимиляция предполагает полное принятие мигрантом новой культуры, отказ от старой и его самоопределение единственно как части общества, в которое

он мигрировал. Интеграция означает, что лицо идентифицирует себя и с культурой страны, из которой он прибыл, и с культурой нового места жительства. Интеграция рассматривается как наиболее эффективный способ адаптации, позволяющий преодолеть культурный шок мигранта и сохранить его уникальную самоидентификацию.

Интеграция мигрантов — длительный процесс, требующий приложения усилий как со стороны мигрантов, так и со стороны принимающего общества для достижения взаимного уважения и принятия друг друга. Она осуществляется одновременно в нескольких направлениях. Экономическое направление интеграции связывается с возможностью получения мигрантом работы и стабильного дохода, занятием предпринимательской деятельностью, возможностью владеть собственностью, в том числе недвижимостью. Социальное направление интеграции предполагает доступ к образованию, социальной защите и медицине. Культурное направление интеграции включает возможность использования родного языка, сохранения и развития собственной культуры и религии при уважении традиций принимающего общества. В связи с чем культурное направление, концентрирующее наиболее краеугольные противоречия, считается одним из самых сложных составляющих интеграции.

Российская Федерация, будучи бывшим ядром СССР и имея динамически развивающуюся экономику, является привлекательным государством для мигрантов.

В 2017 г., согласно данным официальной статистики, в России на первичный миграционный учет поставлено 10 630 541 человек [4]. Большая часть мигрантов прибывает с целью работы (45%) или туризма (23%), и лишь 4% имеют цель обучения.

Анализируя географию первоначального места жительства мигрантов, отметим, что чаще всего они приезжают из Узбекистана (2 178 483 чел.), Китая (1 386 558 чел.), Таджикистана (1 207 798 чел.), Украины (1 117 430 чел.), Киргизии (479 940 чел.), Азербайджана (434 230 чел.), Казахстана (419 403 чел.), Республики Молдова (395 785 чел.), Армении (350 770 чел.), Беларуси (318 187 чел.). Преобладание в структуре миграции выходцев из постсоветских государств является тенденцией, сформировавшейся еще с начала 2000-х гг. [4].

Одной из характерных черт миграции в России является неравномерность распределения потоков по территории государства. Большая часть мигрантов направляются, как правило, в Центральный и Северо-Западный федеральные округа, так как они являются наиболее экономически привлекательными для мигрантов.

В современных реалиях трудовая миграция в Российскую Федерацию является объективно необходимой для государства, что обусловлено возрастанием спроса на рынке труда как рабочих профессий (особенно в сфере строительства и коммунальном секторе), так и высококвалифицированных специалистов. Как отмечают многие исследователи, в ближайшие годы Россия может столкнуться с наиболее масштабным за весь постсоветский период дефицитом рабочей силы,

что станет сдерживающим фактором для роста и развития экономики и предопределяет дальнейшее расширение масштабов миграционных процессов [2, с. 145].

Однако решая благодаря мигрантам проблему недостатка рабочей силы, Россия сталкивается с другими вызовами: значительная часть мигрантов являются выходцами из государств, имеющих иную для титульной нации религию и культуру, что усиливает многонациональный характер государства и может служить поводом для обострения межэтнических противоречий, в том числе представлять угрозу национальной безопасности, в связи с чем интеграция мигрантов не является рядовой задачей власти, а имеет важное значение для сохранения самой государственности.

Хотя в российской правовой системе отсутствует специальный акт, посвященный интеграции мигрантов (проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» уже несколько лет находится на стадии разработки и обсуждения в научных и профессиональных кругах), тем не менее действующее законодательство предусматривает ряд мер, направленных на адаптацию и интеграцию мигрантов в российское общество. Регулирование, осуществляемое с помощью блока норм миграционного законодательства, носит интегрирующий характер, поскольку направлено на решение соответствующих задач на всех уровнях территориальной организации государства [1, с. 5].

Сегодня создание условий для социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов провозглашается как одно из ключевых направлений деятельности государства, согласно Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года [12] и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [9].

Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года определяет, что важными элементами государственной миграционной политики Российской Федерации являются создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, защита их прав и свобод, обеспечение социальной защищенности. При этом к числу условий для адаптации и интеграции относится обучение русскому языку, правовое просвещение, информирование о культурных традициях и нормах поведения, а также активное использование потенциала средств массовой информации.

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» устанавливает, что иностранный гражданин при обращении за получением разрешения на временное проживание, вида на жительство, разрешения на работу либо патента обязан подтвердить владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации [11].

В целях интеграции мигрантов возможно создание национальных культурных автономий, согласно одноименному Закону [10].

Из анализа действующего законодательства мы видим, что вопросы интеграции мигрантов еще находятся на стадии становления. Нормативные правовые

акты не содержат конкретного подхода и механизмов интеграции, ограничиваясь закреплением общих принципов и фрагментарным регулированием. К сожалению, интеграция так и не стала «магистральным» направлением развития миграционного законодательства [18, с. 6].

Поднятая проблема подчеркивается и в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года: «...Миграционное законодательство Российской Федерации не в полной мере соответствует текущим и будущим потребностям экономического, социального и демографического развития, интересам работодателей и российского общества в целом. Прямым результатом отсутствия государственных программ адаптации и интеграции является изоляция мигрантов от принимающего социума и нарастание негативного отношения к мигрантам». Хотя анализируемый документ принят еще в 2012 г., обозначенная в нем проблема ксенофобии, обусловленная неэффективной интеграцией мигрантов, остается актуальной: по опросам АНО «Левада-Центр», отношение россиян к мигрантам за последние 10 лет неуклонно ухудшается [16]. Сегодня каждый второй россиянин нетерпимо относится к какой-либо категории трудовых мигрантов, что говорит о сложностях в интеграционной политике государства.

Еще одним сложным вопросом правового регулирования анализируемой сферы является большое количество ведомств, на которые возлагаются те или иные вопросы интеграции мигрантов: Министерство внутренних дел РФ, Министерство образования и науки РФ, Федеральное агентство по делам национальностей, Федеральное агентство научных организаций и др. Такое положение влечет размывание ответственности за процесс адаптации и интеграции мигрантов и не позволяет в полной мере наладить эффективную работу для достижения поставленных целей.

Необходимо, на наш взгляд, продолжать деятельность по дальнейшему разграничению вопросов ведения в сфере адаптации и интеграции мигрантов между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Так, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», к полномочиям высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации относится осуществление в пределах своих полномочий мер по защите прав национальных меньшинств, социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечению межнационального и межконфессионального согласия [13].

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к вопросам местного значения создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории посе-

ления, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов [14].

Анализ приведенных норм позволяет говорить о расплывчатости разграничения компетенций в сфере интеграции, незакрепленности объема полномочий, что также препятствует реализации стоящих перед властью задач, так как в условиях, когда все отвечают за все, фактически никто ни за что не отвечает.

Безусловно, процесс интеграции в большей степени должен осуществляться органами, ближе расположенными к мигрантам, т. е. региональным уровнем государственной власти и местным самоуправлением. Однако в отсутствие конкретных ориентиров, разработанных федеральным законодателем, региональные органы и органы местного самоуправления выстраивают миграционную политику исходя из своих собственных представлений в данной сфере. На наш взгляд, такая широта их дискреционных полномочий влечет исключительно усугубление ситуации в сфере интеграции, так как ряд местностей, желая сэкономить бюджетные средства, не ставят вопрос интеграции в число первоочередных задач, что напрямую угрожает национальной безопасности.

В условиях наличия недостатков в регулировании процесса интеграции мигрантов в Российской Федерации представляется возможным обратиться к опыту других стран в данной сфере с целью заимствования зарекомендовавших себя институтов и практик.

Интересный опыт, на наш взгляд, существует в Германии, где миграция во многом предопределяет внутреннюю и внешнюю политику государства. С одной стороны, Германия, как и Россия, относится к романо-германской правовой семье, страны близки по целям прибытия мигрантов, с другой стороны, в Европейском союзе именно Берлин в большей степени определяет тон миграционной политики.

За свою историю Германия пережила несколько иммиграционных волн. С 1870 г. до начала Первой мировой войны в условиях бурной индустриализации произошел массовый приток населения из Польши. Затем в конце Второй мировой войны в Германию хлынули миллионы этнических немцев из стран Восточной Европы, что обострило социально-экономическую ситуацию в разрушенной стране, не имеющей ресурсов для удовлетворения потребностей даже принимающего общества. Следующая волна связана с экономическим чудом Германии, произошедшим через 15 лет после окончания Второй мировой войны и потребовавшим значительного притока трудовых ресурсов. Затем в 1980-х гг. произошел виток миграционных процессов, связанный с восстановлением семей. Миграционные волны XXI в. связаны с финансово-экономическим кризисом 2007-2008 гг., «арабской весной», продолжающейся и сегодня. Таким образом, Германия очень долгое время являлась страной, привлекающей мигрантов, однако официально это было признано лишь в начале XXI в., когда власти и пришли к пониманию острой необходимости выстраивания эффективной политики интеграции мигрантов.

Сегодня миграционные потоки в Германию не теряют своей интенсивности. В период с 1 января по 31 декабря 2016 г. в общей сложности в Германию прибыло 1,3 млн мигрантов, что на 27,8% ниже, чем в 2015 г., но на 12% больше, чем в 2014 г. Среди людей, иммигрировавших в 2016 г., 634 036 являются гражданами государств, входящих в Европейский союз, что составляет около 50% из въехавших в Германию. Анализируя статистику по трудовой миграции, отметим, что наибольшее количество трудовых мигрантов приезжают в Германию из Индии (11,8%), Китая (11%), США (9,4%), Боснии и Герцеговины (6,1%), России (5,7%), Японии (4,5%), Украины (4,3%), Сербии (4,2%), Турции (3,7%), Республики Корея (2,5%) [5].

Сегодня в Германии вопросы интеграции мигрантов регулируются законом «О гражданстве» 2000 г., законом «Об иммиграции» 2005 г., Национальным планом интеграции 2007 г. [19, с. 110].

Принятый в 2000 г. закон «О гражданстве» изменил принцип получения гражданства с права крови на право почвы. Данные нововведения имеют прямое отношение к интеграции, так как служат новой основой для самоидентификации: теперь чтобы стать немцем, не обязательно иметь предков — этнических немцев.

С 1 сентября 2008 г. для получения немецкого гражданства лицо в обязательном порядке сдает тест, состоящий из 33 вопросов, касающихся тем «Жизнь в условиях демократии», «История и ответственность», «Человек и общество», а также федеральной земли, на которой планирует проживать.

Закон «Об иммиграции» 2005 г., включающий законы «О пребывании, занятости и интеграции иностранцев» и «О свободе передвижения для граждан Европейского союза», официально закрепил признание Германии иммиграционной страной, что способствует изменению восприятия принимающим обществом мигрантов, формированию понимания процесса миграции как необходимости для развития страны. Также анализируемый акт устанавливает основы для постепенной реализации политики интеграции.

Национальный план по интеграции содержит инновационные подходы для интеграции мигрантов. План опирается на широкую мобилизацию общества для достижения поставленных целей и насчитывает практически 400 мер, 250 из которых переданы на региональный уровень, 150 возложены на федеральное правительство. К числу приводящихся в нем мер можно отнести: улучшение курсов интеграции; стимулирование изучения немецкого языка; обеспечение доступа к качественному образованию; интеграцию посредством спорта и участия в культурной жизни общества; поддержку реализации интеграции на местах и др.

Согласно Национальному плану, важное место отводится сопровождению реализации интеграции мониторингами, созданию единой информационной системы учета эффективности проводимой политики. Мониторинг осуществляется с помощью полученных ключевых статистических данных, собранных Федеральным бюро статистики Германии и Отделами статистики федеральных земель в результате микропереписи. Данные отбираются по следующим пока-

зателям: половозрастная характеристика мигрантов, владение языком, образование, профессия, состояние здоровья, открытость к другим культурам, наличие правонарушений и др. Результаты такого мониторинга могут применяться для оценки достижения целей миграционной политики, понимания места мигрантов в принимающем обществе, а также для рациональности использования ресурсов. Мониторинг является зарекомендовавшим себя средством, позволяющим вести с учетом изменчивости социальных процессов продуманную миграционную политику, а также выявляющим удачные и неэффективные мероприятия по интеграции.

В качестве действенного механизма интеграции Национальный план называет использование потенциала СМИ, формирующего представление принимающего общества о мигрантах. Как правило, в новостных сюжетах сообщается об отрицательных моментах, связанных с мигрантами, их изображают либо как жертв, либо как преступников. Однако немецким властям удалось наладить диалог со СМИ, что привело к более объективному освещению информации. Важную роль в формировании беспристрастности СМИ сыграло и гражданское общество, в том числе Германский фонд интеграции, который взял на себя миссию по распространению успешных примеров интеграции.

Кроме того, в качестве одной из действенных мер по интеграции рассматриваются введенные интеграционные курсы. Считается, что мигрант, посещая специальные курсы, подтверждает «волю к интеграции в немецкое общество». Данные курсы финансируются государством и состоят из изучения языка и ориентировочной части, включающей сведения о правовых нормах, истории, культуре Германии, а также о федеральной земле, выбранной лицом для проживания. Как правило, продолжительность интеграционного курса составляет 660 часов.

Основной упор интеграционных курсов делается на изучение немецкого языка, на что отводится 600 часов. Освоение языка принимающей страны является базовым фактором интеграции, обеспечивающим доступ к образованию и работе наравне со всем титульным населением Германии. При этом проведенные Федеральным ведомством по делам миграции исследования эффективности миграционных курсов показали, что расходы на обучение мигрантов являются выгодной инвестицией, способствующей развитию экономики [6].

Интеграционные курсы также дополняются различными интеграционными программами, в том числе для родителей-мигрантов по воспитанию детей, образовательными программами по изучению второго иностранного языка для молодежи, по углубленному изучению языка для профессиональной деятельности, «Интеграция через спорт», «Интеграция через квалификацию (IQ)». Давней традицией стало проведение в различной форме Недель интернациональных культур: от выставок искусств и музыкальных концертов до спортивных соревнований и политических дебатов.

Позитивное влияние на процесс интеграции мигрантов оказывает гражданское общество. В настоящее время в Германии действует большое количество

неправительственных организаций, оказывающих помощь мигрантам в оформлении документов, а также проводящих консультационно-разъяснительную работу (в том числе «Немецкий красный крест» и «Самопомощь»), а также социально-ориентированных организаций [20, с. 102]. Активную позицию занимают и предприниматели Германии, содействующие трудоустройству мигрантов и создающие различные локальные программы по их интеграции в рабочий коллектив [15].

Особое внимание в интеграционной политике уделяется религиозным конфликтам, что обусловлено увеличением численности мигрантов из мусульманских стран. С целью сглаживания противоречий в данной сфере создан Координационный совет исламских объединений, а также ряд иных организаций. В то же время поиск взаимопонимания между представителями различных религий все еще остается актуальным для Германии.

Видится эффективным четкое, не допускающее дублирования распределение компетенций между различными федеральными министерствами и ведомствами Германии. Органом, курирующим вопросы реализации миграционной политики в целом, является Федеральное ведомство по мигрантам и переселенцам. Министерство иностранных дел рассматривает заявления лиц на выдачу въездных документов, в то время как Министерство внутренних дел рассматривает заявления о приеме в гражданство и решает вопросы депортации. Ответственность за интеграцию трудовых мигрантов несет Министерство труда и социальных дел [8, с. 90].

Как и Россия, Германия по форме государственного устройства является федерацией, в связи с чем особый интерес представляет опыт разграничения компетенции между различными уровнями власти в сфере интеграции мигрантов.

Региональные органы государственной власти обладают широкой свободой в области интеграции мигрантов, имея основными ориентиры, разработанные на федеральном уровне. Ключевые направления деятельности региональных властей — разработка региональных миграционных программ, содействие получению образования мигрантами (в том числе организация подготовительных классов при школах для изучения языка; внедрение религиозных образовательных программ, позволяющих мусульманским мигрантам сохранить свою идентичность и др.); выстраивание положительного или нейтрального отношения мигрантов к полиции через обучение сотрудников навыкам межкультурного общения, информирование мигрантов о работе полиции, прием на работу лиц с миграционным прошлым и др.

Важным уровнем интеграции становится местный уровень, на базе которого принимаются местные концепции интеграции, адаптированные к потребностям конкретного общества, создаются интеграционные советы, формируемые самими мигрантами данного муниципального образования. Интеграционный совет осуществляет консультирование местных властей по вопросам, касающимся мигрантов и их интеграции, оказывает помощь самим мигрантам в различных сферах.

Таким образом, интеграция мигрантов в Германии — результат взаимодействия широкого круга участников при ключевой роли самих мигрантов в этом процессе.

Подводя итог настоящему исследованию, отметим, что регулирование вопросов интеграции мигрантов в Германии является интересным опытом, который может поспособствовать формированию эффективной стратегии интеграции мигрантов в России. Безусловно, прямое перенесение немецкой политики на наше государство невозможно ввиду различий в экономике, системе образования, уровне развития гражданского общества, однако знакомство с подходами других государств к интеграции и взятие наиболее эффективных методов и средств на вооружение может способствовать дальнейшему развитию российской интеграционной модели, на данный момент находящейся на стадии становления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андриченко Л. В. Миграционное законодательство в системе российского законодательства / Л. В. Андриченко // Журнал российского права. 2018. № 3. С. 5-16.
2. Ачкасов В. А. Рост этнического многообразия и толерантность в крупных городах России: «случай» Санкт-Петербурга / В. А. Ачкасов; ред. и сост. М. М. Розанова. СПб.: Скифия-принт, 2016. С. 141-157.
3. Гризаковская Д. В. Механизмы социокультурной интеграции мигрантов: опыт Германии / Д. В. Гризаковская // Символ науки. 2016. № 7. С. 102-103.
4. Данные Федеральной службы государственной статистики. Раздел Население // Сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demo42.htm (дата обращения: 15.03.2018).
5. Данные Федерального ведомства по вопросам миграции и беженцев Федеративной Республики Германия // Сайт Федерального ведомства по вопросам миграции и беженцев. URL: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/wanderungsmonitoring-2016.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения: 15.03.2018).
6. Исследование эффективности миграционных курсов // Сайт Федерального ведомства по делам миграции и беженцев. URL: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Downloads/Infothek/Forschung/Forschungsberichte/fb11-integrationspanel-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile (дата обращения: 15.03.2018).
7. Мишунина А. А. Принимающее общество и мигранты: правовые практики экономической и социально-культурной адаптации в современных условиях / А. А. Мишунина // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 13-16.
8. Морозова В. Н. Германский опыт интеграции мигрантов в принимающее общество / В. Н. Морозова, Д. П. Золотарев // Научный вестник Воронежского государственного архитектурно-строительного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. 2015. № 2 (6). С. 87-92.

9. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р; по сост. на 23.02.2017 // Собрание законодательства РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
10. О национально-культурной автономии: Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ; по сост. на 04.11.2014 // Российская газета. 1996. № 118.
11. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ; по сост. на 31.12.2017 // Российская газета. 2002. № 140.
12. О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 // Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.
13. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ; по сост. на 16.02.2018 // Российская газета. 1999. № 206.
14. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ; по сост. на 19.12.2017 // Российская газета. 2003. № 202.
15. От Эритреи до Брайтенгюсбаха. Крупным планом // Институт исследований занятости Федерального агентства занятости. URL: <https://www.iab-forum.de/von-eritrea-nach-breitenguessbach-eine-nahaufnahme/> (дата обращения: 15.03.2018).
16. Отношение к мигрантам в России ухудшается — «Левада-центр» // Ведомости: Интернет-газета. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/04/28/687871-otnoshenie-migrantam-uhudshaetsya> (дата обращения: 15.03.2018).
17. Рыхтик М. И. Политика мультикультуризма и особенности зарубежного опыта урегулирования проблем, связанных с интенсификацией миграционных потоков / М. И. Рыхтик // Вестник Башкирского университета. 2012. № 1. С. 388-391.
18. Скоробогатова В. И. К вопросу об интеграции мигрантов: какая модель подходит России? / В. И. Скоробогатова // Миграционное право. 2015. № 4. С. 6-8.
19. Хекманн Ф. Многоуровневое управление в реализации политики интеграции мигрантов / Ф. Хекманн; ред. и сост. М. М. Розанова. СПб.: Скифия-принт, 2016. С. 109-119.
20. Шувалов И. И. Глобализация и интеграционные процессы в Азиатско-Тихоокеанском регионе (правовое и экономическое исследование): монография / И. И. Шувалов, Т. Я. Хабриева, А. Я. Капустин и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой. М.: ИЗиСП: ИНФРА-М, 2014. 333 с.

Alena A. MISHUNINA¹
Irina A. MIKHAILENKO²

UDC 342.9

**LEGAL REGULATION OF ADAPTATION
AND INTEGRATION OF MIGRANTS:
THE EXPERIENCE OF RUSSIA AND GERMANY**

¹ Dr. Sci. (Jur.), Professor,
Department of Public Administration
and Municipal Management,
University of Tyumen
MishuninaAA@duma72.ru

² Master Student of the Institute of State
and Law, University of Tyumen
iramikhailenko@gmail.com

Abstract

This article considers the current state of the legal regulation of adaptation and integration of migrants in the Russian Federation and Germany. On the basis of promising foreign experience, directions for improving the legal regulation of adaptation and integration of migrants in the Russian Federation are proposed. The authors substantiate an integrated approach to the management of external migration of the population, the need for legal regulation of public relations related to the problems of their adaptation in the Russian Federation. The issues of social integration of labor migrants in modern Russia appear to be theoretically and practically significant. At the same time, it is important to pay attention to the foreign experience of integration processes in the sphere of labor migration, where the economic factor plays an extraordinarily important role in shaping the domestic and foreign policy of the state. The issues of differentiation of powers between different levels of public authority in the sphere of adaptation and integration are analyzed. Priority direction of the development of legislative regulation, the authors see the development of a basic act on the adaptation and integration of migrants at the level of the Russian Federation, or

Citation: Mishunina A. A., Mikhailenko I. A. 2018. "Legal Regulation of Adaptation and Integration of Migrants: The Experience of Russia and Germany". Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 4, no 2, pp. 136-149.
DOI: 10.21684/2411-7897-2018-4-2-136-149

the introduction of the necessary changes in order to establish the main policy directions in the analyzed area of existing federal laws, which will allow the regional government, as well as local authority's self-government to pursue a more effective policy. It also seems necessary to make a clearer delineation of the powers of public authorities in the field of adaptation and integration of migrants, based on the specifics of economic development, historical, demographic and other local conditions of each of the subjects of the federal state for the most effective attraction and use of external migration resources on their territory.

Keywords

Adaptation, integration, migration legislation, migration policy, migration, migrant, foreign workers.

DOI: 10.21684/2411-7897-2018-4-2-136-149

REFERENCES

1. Andrichenko L. V. 2018. "Migratsionnoe zakonodatel'stvo v sisteme rossiyskogo zakonodatel'stva" [Migration Legislation in the System of Russian Legislation]. Zhurnal rossiyskogo prava, no 3, pp. 5-16.
2. Achkasov V. A. 2016. "Rost etnicheskogo mnogoobraziya i tolerantnost' v krupnykh gorodakh Rossii: 'sluchay' Sankt-Peterburga" [Growth of Ethnic Diversity and Tolerance in Large Cities of Russia: The "Case" of Saint Petersburg], pp. 141-157. Saint Petersburg: Skifiya.
3. Grizakovskaya D. V. 2016. "Mekhanizmy sotsiokul'turnoy integratsii migrantov: opyt Germanii" [Mechanisms of Socio-Cultural Integration of Migrants: The Experience of Germany]. Simvol nauki, no 7, pp. 102-103.
4. The RF Federal State Statistics Service. "Dannye Federalnoy sluzhby gosudarstvennoy statistiki. Razdel Naselenie" [Data of Federal State Statistics Service. Demography Section]. Accessed on 15 March 2018. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demo42.htm
5. German Federal Office for Migration and Refugees. "Dannye Federal'nogo vedomstva po voprosam migratsii i bezhentsev Federativnoy Respubliki Germaniya" [Data of the Federal Office for Migration and Refugees of the Federal Republic of Germany]. Accessed on 15 March 2018. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/wanderungsmonitoring-2016.pdf?__blob=publicationFile
6. German Federal Office for Migration and Refugees. "Issledovanie effektivnosti migratsionnykh kursov" [Research of the Effectiveness of Migration Courses]. Accessed on 15 March 2018. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Downloads/Infothek/Forschung/Forschungsberichte/fb11-integrationspanel-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile/
7. Mishunina A. A. 2017. "Prinimayushchee obshchestvo i migranty: pravovye praktiki ekonomicheskoy i sotsial'no-kul'turnoy adaptatsii v sovremennykh usloviyakh" [Host Society and Migrants: Legal Practices of Economic and Socio-Cultural Adaptation in Modern Conditions]. Rossiyskaya yustitsiya. 2017, no 9, pp. 13-16.
8. Morozova V. N., Zolotarev D. P. 2015. "Germanskiy opyt integratsii migrantov v primimayushchee obshchestvo" [The German Experience of Integration of Migrants

- in the Host Society]. Nauchnyy vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo arkhitekturno-stroitel'nogo universiteta. Ser. Sotsial'no-gumanitarnye nauki, no 2 (6), pp. 87-92.
9. RG Government Decree of 17 November 2008 no 1662-r (as of 8 August 2009) "O Konceptsii dolgosrochnogo socialnoekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda." [The Conception of the Russian Federation Long-Term Socioeconomic Development for the Period until 2020]. Sobraniye zakonodatelstva RF, no 47, p. 5489.
 10. RF Federal Law of 17 June 1996 no 74-FZ (as of 4 November 2014) "O natsional'no-kul'turnoy avtonomii." [On the National-Cultural Autonomy]. Rossiyskaya gazeta, no 118.
 11. RF Federal Law of 25 July 2002 no 115-FZ (as of 31 December 2017) "O pravovom polozenii inostrannykh grazhdan v Rossiyskoy Federatsii" [On the Legal Status of Foreign Citizens in the Russian Federation]. Rossiyskaya gazeta, no 140.
 12. RF President Decree of 19 December 2012 no 1666 "O Strategii gosudarstvennoy natsional'noy politiki Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda." [The Strategy of the State National Policy of the Russian Federation for the period until 2025]. Sobraniye zakonodatelstva RF, no 52, p. 7477.
 13. RF Federal Law of 6 October 1999 no 184-FZ (as of 16 February 2018) "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub"ektov Rossiyskoy Federatsii." [On the General Principles of the Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of the Subjects of the Russian Federation]. Rossiyskaya gazeta, no 206.
 14. RF Federal Law of 6 October 2003 no 131-FZ (as of 19 December 2017) "Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii." [On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation]. Rossiyskaya gazeta, no 202.
 15. Institute for Employment Studies of the Federal Employment Agency. "Ot Eritrei do Braytengyusbakha. Krupnym planom" [From Eritrea to Braytengyusbakh. Close-up]. Accessed on 15 March 2018. <https://www.iab-forum.de/von-eritrea-nach-breitenguessbach-eine-nahaufnahme/>
 16. Levada-tsentr. "Otnoshenie k migrantam v Rossii ukhudshaetsya" [The Attitude towards Migrants in Russia Is Deteriorating]. Accessed on 15 March 2018. <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/04/28/687871-otnoshenie-migrantam-uhudshaetsya>
 17. Rykhtik M. I. 2012. "Politika mul'tikul'turizma i osobennosti zarubezhnogo opyta uregulirovaniya problem, svyazannykh s intensivatsiey migratsionnykh potokov" [The Policy of Multiculturalism and the Peculiarities of Foreign Experience in Settling the Problems Associated with the Intensification of Migration Flows]. Vestnik Bashkirskogo universiteta, no 1, pp. 388-391.
 18. Skorobogatova V. I. 2015. "K voprosu ob integratsii migrantov: kakaya model' podkhodit Rossii?" [On the Issue of the Integration of Migrants: Which Model Is Right for Russia?]. Migratsionnoe pravo, no 4, pp. 6-8.
 19. Khekmann F. 2016. Mnogourovnevoe upravlenie v realizatsii politiki integratsii migrantov [Multi-Level Management in the Implementation of the Policy of Integration of Migrants.], pp. 109-119. Saint Petersburg: Skifiya.
 20. Shuvalov I. I. 2014. Globalizatsiya i integratsionnye protsessy v Aziatsko-Tikhookeanskom regione (pravovoe i ekonomicheskoe issledovanie): Monografiya [Globalization and Integration Processes in the Asia-Pacific Region (Legal and Economic Study): Monograph]. Moscow: INFRA-M.