
К ОБСУЖДЕНИЮ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА О СОЦИАЛЬНОЙ И КУЛЬТУРНОЙ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РФ

Анна Иванчак*

DOI 10.24833/2073-8420-2018-3-48-29-34



Введение. Процессы адаптации и интеграции иностранных граждан в стране приема имеют высокую значимость для обеспечения баланса интересов членов сообщества. Их изучением занимаются представители различных отраслей знаний (философии, социологии, психологии, юриспруденции, педагогики и др.). На сегодняшний день социальная адаптация и интеграция мигрантов находятся в зоне особого внимания российского государства, поскольку стабильность развития нашего общества поставлена в зависимость от успешности их осуществления.

В статье проводится анализ отдельных положений проекта Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», подготовленного Федеральным агентством по делам национальностей и вынесенного на общественное обсуждение.

Материалы и методы. Основными методами исследования выступают: теоретический анализ текста нормативно-правового акта, анализ и обобщение научной литературы, методы абстрагирования и индукции, сравнения и аналогии, а также формально-логический метод.

Результаты исследования. Анализ содержания Законопроекта позволил назвать ряд положений, которые, как представляется, требуют корректировки. В частности, есть необходимость:

- уточнить определение понятий «социальная адаптация» и «социальная интеграция»;
- дать определение понятиям «культурная адаптация» и «культурная интеграция», указав на их соотношение с понятиями «социальная адаптация» и «социальная интеграция»;
- доработать и систематизировать перечень мер, изложенных в законопроекте в качестве условий, необходимых для успешности процесса адаптации и интеграции иностранных граждан в стране приема;
- скорректировать терминологию, используемую законодателем в отношении мероприятий, осуществляемых государством.

Выводы автора находят аргументацию в ходе анализа положений Законопроекта.

Обсуждение и заключение. Учитывая сложность и многогранность процессов адаптации и интеграции мигрантов, их правовая регламентация представляется чрезвычайно сложной задачей для законодателя. Вместе с тем,

* **Иванчак Анна Ивановна**, доктор юридических наук, профессор кафедры международного частного и гражданского права МГИМО МИД России.
e-mail: ivanchak@mail.ru.
ORCID ID: 0000-0003-0158-8128

такие усилия необходимы, поскольку отсутствие ясности правовой нормы, неопределенность используемых в законе понятий зачастую приводят к искаженному толкованию и восприятию явлений социальной действительности.

Введение

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 4 декабря 2016 г. № Пр-2338 (п.2б) Федеральным агентством по делам национальностей подготовлен проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Проект, Законопроект)¹. Правовое регулирование отношений в названной сфере нацелено на реализацию государственной политики (в первую очередь Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года), а также разграничение полномочий и координацию действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечивающих проведение в жизнь этой политики².

На сегодняшний день документ не внесен в Государственную Думу (ГД РФ) России, он находится на обсуждении. В этой связи усматривается необходимость высказать несколько суждений как в отношении корректировки ряда норм Законопроекта и, в частности, основных понятий, используемых законодателем (ст. 2), так и в связи с подходом в целом к вопросам, ставшим предметом правового регулирования в рассматриваемом документе.

Актуальность проблемы социальной адаптации и интеграции иностранцев в стране приема не вызывает сомнения. Эксперты прогнозируют дальнейшее усугубление соотношения численности трудоспособного и нетрудоспособного населения в краткосрочной и среднесрочной перспективе, и в этой связи одним из возможных и экономически целесообразных решений этой проблемы является приток трудовых ресур-

сов в Россию из-за рубежа³. В программных документах нашего государства адаптация и интеграция мигрантов значатся как целевой ориентир государственной национальной политики, а также как одно из её направлений⁴.

Исследование

Вместе с тем, следует отметить, что в зарубежной и отечественной доктрине вопросы адаптации и интеграции ещё составляют предмет оживленной научной дискуссии [12. С. 13; 18. С. 3]. На сегодняшний день не сложилось четкой и единообразной интерпретации названных процессов, что не может на усложнять законотворчество в этой сфере. Не ставя целью разрешить те или иные спорные вопросы, обратим внимание лишь на отдельные моменты, вызывающие, на наш взгляд, сомнение в справедливости формулировок отдельных норм анализируемого Законопроекта.

В общенаучном смысле адаптация рассматривается как особая форма отражения системами воздействий внешней и внутренней среды, заключающаяся в тенденции к установлению с ними динамического равновесия⁵. В рамках *социальной адаптации* (адаптации в сфере общественной жизни) речь обычно идет о взаимодействии личности (группы лиц) и социальной среды: поскольку условия жизни не остаются неизменными, индивиду приходится перестраивать свои отношения с окружающим миром, выстраивая их в новом ракурсе. Испытывая воздействие среды, личность осваивает нормы общественной жизни, оценивает их с позиции своих возможностей и вырабатывает определенные способы поведения.

«Интеграцией» (от лат. integer - «полный, цельный, ненарушенный») называют процесс объединения в целое ранее разрознен-

¹ Режим доступа: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=72909>. Дата обращения: 15.10.2018.

² Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666.

³ Пояснительная записка к Законопроекту. Режим доступа: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=72909>. Дата обращения: 15.10.2018.

⁴ В настоящем исследовании термин мигрант используется как синоним термина иностранный гражданин.

⁵ Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. М.: Советская энциклопедия, 1983. С.12.

ных частей или элементов⁶. Учение о *социальной интеграции* активно развивали как зарубежные (Э. Дюркгейм, Т. Парсонс, Д. Локвуд, М. Вебер, и др.), так и российские ученые (П. Сорокин, А. Богданов, И. Кон, В. Ядов и др.), преимущественно социологи. Процесс интеграции характеризуется как фундаментальное свойство и условие существования социальной системы (общества) [16. С. 42]. Ему свойственны не просто сосуществование различных элементов общества вместе, а тенденция к гармонизации отношений между различными социальными группами и индивидами [5. С. 22], к социальному единству и целостности [16. С. 4; 15. С. 14].

Известно, что в науке новые понятия появляются тогда, когда возникает необходимость обозначить вновь открытое явление социальной действительности или его новое свойство. В чем состоит различие и в чем сходство исследуемых понятий?

Социальная адаптация характеризует главным образом «реактивное поведение, связанное с приспособлением к окружающей среде»⁷. Социальная интеграция указывает на процесс объединения людей на основе существования общих ценностей и взаимозависимости, возникновения межличностных связей. Здесь акцентируется внимание на иной направленности взаимодействия – не просто приспособиться, а войти в социум в качестве его полноправного члена, быть принятым обществом [11. С.256]. Интеграция считается двусторонним процессом, в который вовлечены с одной стороны - мигранты, а с другой - принимающее их общество [13. С. 41; 14. С. 4; 17. С. 23].

Вместе с тем, оба процесса диалектически взаимосвязаны. В общественных науках они рассматриваются как формы *социализации*. Понятием «социализация» обозначается процесс становления личности; усвоения человеком индивидом определенной системы знаний, норм и ценностей, позволяющих ему функционировать в качестве полноправного члена общества⁸. Это понятие отражает двусторонний характер взаимодействия личности со средой, акцентируя внимание на активной роли индивида в ходе усвоения социальных норм и ценностей, вхождения в социальную систему, приспособления и освоения социальных функций. Именно активная

позиция личности в процессе усвоения общественных норм и принципов, способствует формированию определенного уровня знаний, мотивационного комплекса и установки действовать в соответствии с определенной направленностью [1; 4; 10]. Социализируясь, человек не только присваивает социальный опыт, но и передает его.

С учетом сказанного, отметим, что в процесс социализации вовлечен каждый индивид, независимо от его социального статуса. Каждый мигрант, попадая в новую среду, вынужден адаптироваться к ней, а пребывая в ней тот или иной период времени, например, осуществляя трудовую деятельность, он выступает как субъект процесса интеграции в общество, коллектив или иную социальную общность. В этой связи не вполне удачными представляются определения понятий «социальная адаптация» и «социальная интеграция», приведенные законодателем в ст. 2 Проекта ФЗ (п.п. 1, 3), поскольку их сущность ставится в зависимость от социального статуса мигранта (временно пребывающий, временно или постоянно проживающий). Такой подход несколько искажает понимание исследуемых процессов. В то же время нельзя не согласиться, что именно особенности социального статуса мигранта, определяют специфику его адаптации и интеграции и, в свою очередь, детерминирует выбор мер, предпринимаемых государством в целях содействия этим процессам.

Считаем также, что *есть необходимость в определении понятий «социальная» и «культурная» применительно к процессам адаптации и интеграции, указав на их соотношение*. Поясним свою позицию: с аналитической точки зрения принято выделять несколько видов социальной адаптации (интеграции) – социально-психологическую, социально-культурную, социально-правовую, профессиональную и проч. (в реальной жизни они тесно связаны, их невозможно изолировать друг от друга). Основанием классификации является объект этого комплексного феномена, а именно - способ деятельности индивида в социальной среде. При таком подходе термин «культурная адаптация (интеграция)» будет выступать составляющей «адаптации (интеграции) социальной», что ведет к тавтологии и сужает предмет регулирования.

⁶ Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 210.

⁷ Философский словарь / Под ред. И.Т. Фролова. М., 1991. С. 10.

⁸ Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов. М.: Эксмо, 2007. С. 727; Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л.Ф. Ильичев, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалев, В.Г. Панов. М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 629.

Быть может, в документе речь идёт о регулировании общественных отношений, которые складываются в рамках исследуемых процессов во всей их широте и многообразии, т.е. об усвоении субъектом не только определенных социальных знаний, норм и ценностей, но и о приобщении его к *культуре общества* [3 С. 201; 6 С. 112; 8 С. 139]. Но и при таком подходе следует уточнить содержание понятий. В противном случае прочтение Законопроекта позволяет считать, что законодатель ограничивает процесс освоения мигрантом норм и ценностей культуры от процесса социализации. Или же все-таки намеченные в Законопроекте меры затрагивают лишь *две сферы жизнедеятельности общества – социальную и культурную*? Почему тогда в приведенных в ст. 2 определениях говорится не только об освоении иностранными гражданами «социальных и культурных норм российского общества», но и «правовых и экономических»?

Представляется необходимым остановиться ещё на одном важном аспекте. Нельзя не согласиться с позицией ряда ученых-юристов, указывающих на слабую изученность механизма адаптации и интеграции мигрантов в России [2 С. 8]. Как уже отмечалось, названные процессы, несомненно, обладают яркой спецификой, обусловленной особым статусом мигрантов в стране приема. Однако в целом намеченные к реализации меры должны основываться на закономерностях функционирования механизма взаимодействия личности и социальной среды, поскольку являются его типичными формами. В основе такого взаимодействия лежит *концепция развития личности, формирования её сознания*, разработкой которой, с учетом многогранности названных феноменов, на протяжении уже длительного периода времени занимаются представители различных наук (философии, социологии, психологии, педагогики, юриспруденции и др.). Исследователи отмечают, что успешность исследуемых процессов зависит от комплекса объективных условий и субъективных факторов [7; 9]. Среди первых – влияние природной и социальной среды, во многом протекающие независимо от воли и сознания, к числу вторых следует отнести процессы целенаправленного воздействия на личность – обучение, воспитание, пропаганду и проч. Механизм воздействия на личность мигранта этих условий и факторов будет различным, но в процессе социальной адаптации и интеграции необходимо учитывать обе составляющие – и объективно воздействующие и воздействующие

субъективно, целенаправленно. В этой связи *нуждается в систематизации и доработке перечень мер, изложенных в Законопроекте в качестве условий, необходимых для успешности процесса адаптации и интеграции иностранных граждан в стране приема. Корректировки и единообразия требует и соответствующая терминология, используемая законодателем в отношении мероприятий, осуществляемых государством*. К примеру, ст. 2 Законопроекта определяет государственную политику в исследуемой сфере как комплекс взаимосвязанных мер, осуществляемых соответствующими органами власти и местного самоуправления и направленных на «содействие» социальной адаптации и интеграции иностранных граждан. Вместе с тем, в ст. 5 речь уже идет о «регулировании» этих процессов (п. 4), а содержание ст. 6 Проекта закона и вовсе сложно осмыслить: норма содержит перечень «задач социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан», среди которых, в частности, в этом качестве значится «содействие социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество» (п.1). Похоже произошла подмена понятий, поскольку по существу речь не идет об ожидаемом результате, и, кроме того, остается неясным, кто выступает субъектом, реализующим указанные «задачи».

Результаты исследования

В целом анализ содержания Законопроекта позволил выявить ряд положений, которые, как представляется, требуют корректировки. В частности, есть необходимость уточнить определение понятий «социальная адаптация» и «социальная интеграция»; дать определение понятиям «культурная адаптация» и «культурная интеграция», указав на их соотношение с понятиями «социальная адаптация» и «социальная интеграция»; доработать и систематизировать перечень мер, изложенных в Законопроекте в качестве условий, необходимых для успешности процесса адаптации и интеграции иностранных граждан в стране приема; скорректировать терминологию, используемую законодателем в отношении мероприятий, осуществляемых государством.

Заключение

«Нестыковки» в использовании терминологии правовой нормы не так безобидны, поскольку могут привести к искаженному толкованию и восприятию явлений социальной

действительности. В этой связи значимость процесса адаптации и интеграции иностранных граждан, обеспечивающего баланс интересов членов сообщества, настоятельно требует учета достижений различных отраслей знаний (философии, социологии, психоло-

логии, юриспруденции, педагогики и др.), всестороннего, продуманного и взвешенного научного подхода к решению стоящих перед государством задач по стабилизации общественных отношений.

Литература:

1. Андреева Г.М. Социальная психология. М., 2009.
2. Андриченко Л.В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал российского права, 2015. № 10.
3. Бабосов Е.М. Социология. Общая социологическая теория. Минск, 1998.
4. Буева Л.П. Социальная среда и сознание личности. М., 1968.
5. Голенкова З.Т., Игитханян Е.Д. Процессы интеграции и дезинтеграции в социальной структуре российского общества // Социологические исследования, 1999. № 9.
6. Иванчак А.И. Правовая социализация личности (к вопросу об исследовании понятия) // Герценовские чтения. Актуальные проблемы социальных наук. СПб., 1998.
7. Иванчак А.И. Правосознание и социальная среда. СПб, 2000.
8. Ковалева А.И. Социализация // Знание. Понимание. Умение. 2004. № 1.
9. Москаленко В.В. Социализация личности (философский аспект). Киев, 1986.
10. Парыгин Б.Д. Основы социально-психологической теории. М., 1971.
11. Glazer N. The Integration of American Immigrants // Law and Contemporary Social Problems, 1956. V. XXI.
12. Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors / Edited by B. Garcés-Masareñas, R. Penninx. URL: <https://www.springer.com>.
13. Modrzejewski A.K. Political participation of foreigners as an instrument of integration in the Republic of Poland, the Federal Republic of Germany and the United Kingdom. Bialystok, 2012.
14. Parsons T. The social system. Abingdon, 1991.
15. Rullac S., Januszewska E. Social problems in Europe: Dilemmas and possible solutions. Paris, 2013.
16. Sengupta E, Blessinger P. Refugee Education: Integration and Acceptance of Refugees in Mainstream Society. Bingley, 2018.
17. Valtonen K. Social Work and Integration in Immigrant Communities: Framing the Field. New York, 2016.
18. Van Aerschoot P., Daenzer P. The Integration and Protection of Immigrants: Canadian and Scandinavian Critiques. New York, 2016.

ON THE DRAFT FEDERAL LAW ON SOCIAL AND CULTURAL ADJUSTMENT AND INTEGRATION OF FOREIGN CITIZENS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Introduction. *The process of adaptation and integration of foreign citizens in the host country is of high importance to ensure the balance of interests of community members. Representatives of various branches of knowledge (philosophy, sociology, psychology, law, pedagogy, etc.) are engaged in its study. Today social adaptation and integration of migrants are in the zone of special attention of the Russian state since steady development of our society is dependent on successful implementation of such policies.*

In this article the author analyses certain provisions of the draft Federal Law "On Social and Cul-

tural Adaptation and Integration of Foreign Citizens in the Russian Federation and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation" prepared by the Federal Agency for Nationalities Affairs and submitted for public discussion.

Materials and methods. *The main research methods used hereinafter are theoretical analysis of the text of a regulatory act, analysis and synthesis of scientific literature, methods of abstraction and induction, comparison and analogy as well as a formal logical method.*

The results of the study. *An analysis of the content of the Draft Law made it possible to identify*

a number of provisions that seem to require adjustment. In particular, there is a need:

- to clarify the definition of the concepts of "social adaptation" and "social integration";

- to define the concepts of "cultural adaptation" and "cultural integration" matching them with the concepts of "social adaptation" and "social integration";

- to finalise and systematise the list of measures set forth in the Draft Law as the conditions necessary for the success of the adaptation process and the integration of foreign citizens in the host country;

- to adjust the terminology used by the legislator in relation to the activities carried out by the state.

The author makes certain conclusions and provides due reasoning in the course of the analysis of

the Draft Law provisions.

Discussion and conclusion. Given the complexity of the process of adaptation and integration of migrants, its legal regulation is an extremely difficult task for the legislator. At the same time such efforts are vital as the lack of clarity of the legal norm, the ambiguity of the concepts used in the law often lead to a distorted interpretation and perception of the social phenomena.

Anna Ivanchak,
Doctor of Sciences (Law), Full Professor;
Professor with the Department of International
Private and Civil Law, MGIMO under the
Ministry for Foreign Affairs of Russia

Ключевые слова:

иностраннный гражданин; мигрант;
социальная адаптация; социальная
интеграция; культурная интеграция;
социализация

Keywords:

foreign citizen, migrant, social adjustment,
social integration, cultural integration,
socialization

References:

1. Andreeva G.M., 2009. Social'naya psihologiya [Social psychology]. Moscow.
2. Andrichenko L.V., 2015. Pravovye mekhanizmy social'noj i kul'turnoj adaptacii i integracii migrantov v Rossijskoj Federacii [Legal mechanisms of social and cultural adaptation and integration of migrants in the Russian Federation]. *Zhurnal rossijskogo prava [Journal of Russian Law]*. № 10.
3. Babosov E.M., 1998. Sociologiya. Obshchaya sociologicheskaya teoriya [Sociology. General sociological theory]. Minsk.
4. Bueva L.P., 1968. Social'naya sreda i soznanie lichnosti [Social environment and consciousness of personality]. Moscow.
5. Golenkova Z.T., Igithanyan E.D., 1999. Processy integracii i dezintegracii v social'noj strukture rossijskogo obshchestva [Integration and disintegration processes in the social structure of the Russian society]. *Sociologicheskie issledovaniya [Sociological Studies]*. № 9.
6. Ivanchak A.I., 1998. Pravovaya socializaciya lichnosti (k voprosu ob issledovanii ponyatiya) [Legal socialization of personality (on the question of the study of the concept)]. *Gercenovskie chteniya. Aktual'nye problemy social'nyh nauk [Herzen readings. Actual problems of social sciences]*. St. Petersburg.
7. Ivanchak A.I., 2000. Pravosoznanie i social'naya sreda [Legal conscience and social environment]. St. Petersburg.
8. Kovaleva A.I., 2004. Socializaciya [Socialization]. *Znanie. Ponimanie. Umenie [Knowledge. Understanding. Skill]*. № 1.
9. Moskalenko V.V., 1986. Socializaciya lichnosti (filosofskij aspekt) [Socialization of personality (philosophical aspect)]. Kiev.
10. Parygin B.D., 1971. Osnovy social'no-psihologicheskoy teorii [Fundamentals of socio-psychological theory]. Moscow.
11. Glazer N., 1956. The Integration of American Immigrants. *Law and Contemporary Social Problems*. V. XXI.
12. Integration Processes and Policies in Europe: Contexts, Levels and Actors / Edited by B. Garcés-Masareñas, R. Penninx. URL: <https://www.springer.com>.
13. Modrzejewski A.K., 2012. Political participation of foreigners as an instrument of integration in the Republic of Poland, the Federal Republic of Germany and the United Kingdom. Bialystok.
14. Parsons T., 1991. The social system. Abingdon.
15. Rullac S., Januszewska E., 2013. Social problems in Europe: Dilemmas and possible solutions. Paris.
16. Sengupta E., Blessinger P., 2018. Refugee Education: Integration and Acceptance of Refugees in Mainstream Society. Bingley.
17. Valtonen K., 2016. Social Work and Integration in Immigrant Communities: Framing the Field. New York.
18. Van Aerschot P., Daenzer P., 2016. The Integration and Protection of Immigrants: Canadian and Scandinavian Critiques. New York.