

# Адаптация и интеграция как механизмы предотвращения распространения идеологии экстремизма и терроризма среди мигрантов

Р. И. Залаяев, кандидат политических наук (Институт социально-философских наук и массовых коммуникаций Казанского федерального университета)

Миграция является одной из наиболее актуальных тенденций современного мира. В последние годы происходит увеличение миграционных потоков. И миграция, оказывая при должной ее организации положительное влияние на социально-экономическое, демографическое и политическое развитие стран, при ее стихийном, неконтролируемом характере может сопровождаться рядом негативных для государств явлений.

Одним из них является угроза распространения идеологии экстремизма и терроризма среди мигрантов. Эксперты указывают на опасность проявлений экстремизма и терроризма в России, как и в любом другом принимающем мигрантов государстве, со стороны незаконной миграции. Это связано с тем, что каналы незаконной миграции могут использовать в своих целях международные экстремистские и террористические организации. Директор ФСБ России А. В. Бортников, выступая на одном из совещаний, отметил: «Пройдя в лагерях психологическую обработку и террористическую подготовку и получив боевой опыт в „горячих точках“, бандиты, используя незаконную миграцию, расползаются по намеченным регионам. Их цель — создание законспирированных ячеек, вербовка боевиков, подрыв внутренней безопасности и территориальной целостности стран оседания»<sup>1</sup>.

Незаконные мигранты, оказываясь в уязвимом правовом положении, не имеют возможности законно работать, испытывают экономические и социально-бытовые трудности, что подталкивает их к противоправной деятельности. Зачастую незаконные мигранты пополняют ряды этнической и трансграничной организованной преступности, становятся привлекательным объектом для вербовщиков международных экстремистских и террористических организаций, тем самым создавая базу для их формирования, что является непосредственной угрозой для национальной безопасности России.

Незаконная миграция негативно влияет на рынок труда, порождая избыток рабочей силы, способствует развитию теневой экономики, коррупции. Все это ведет к росту социальной напряженности в обществе, обострению межнациональных и межрелигиозных отношений, провоцированию экстремистских настроений и ксенофобии.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации незаконная миграция рассматривается как одна из угроз национальной безопасности (п. 22)<sup>2</sup>. В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы также подчеркивается, что одной из задач миграционной политики России является «дальнейшее развитие механизмов и средств профилактики, предупреждения, выявления и пресечения нарушений миграционного законодательства Российской Федерации» (п. 21)<sup>3</sup>.

Незаконная миграция в России может формироваться, во-первых, путем нарушения мигрантами правил въезда в страну, и здесь очень важно иметь эффективный пограничный контроль. Во-вторых, незаконная миграция в России возникает в результате нарушения мигрантами правил пребывания (проживания) и (или) осуществления трудовой деятельности, после чего они попадают в положение незаконных. В этом случае, наряду с действенной системой контроля за пребыванием, проживанием и осуществлением трудовой деятельности мигрантов, важно применять механизмы их социально-экономической и культурной адаптации и интеграции. Эффективность действия механизмов адаптации и интеграции мигрантов против формирования незаконной миграции обусловлена тем, что они направлены на предотвращение и устранение причин, обстоятельств, способствующих нарушению миграционного законодательства.

Надо понимать, что законная миграция в определенных случаях также может являться источником

распространения идеологии экстремизма и терроризма. Во-первых, прибывающие в Россию на законных основаниях мигранты могут изначально являться сторонниками международных экстремистских и террористических организаций. Во-вторых, мигранты могут подпасть под влияние идеологии экстремизма и терроризма уже на территории России. Последнему может способствовать воздействие на мигрантов ряда факторов, среди которых религиозность на фоне скудных, искаженных знаний об основах исламской религии, низкий уровень образования, неустроенность на новом месте, бедственное экономическое положение, недоброжелательное отношение к мигрантам местного населения и т. д. В этом случае механизмы социально-экономической и культурной адаптации и интеграции мигрантов выступают действенным средством профилактики подобных негативных факторов.

Сегодня работа по адаптации мигрантов в принимающее общество является одним из важных направлений деятельности миграционной политики России. В Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы отмечается, что одной из задач миграционной политики является «создание условий для адаптации к правовым, социально-экономическим, культурным и иным условиям жизни в Российской Федерации иностранных граждан, испытывающих сложности в адаптации, обусловленные особенностями их культуры и привычного жизненного уклада, а также иными факторами» (п. 21)<sup>4</sup>.

Механизмы адаптации и интеграции мигрантов обладают многофункциональным потенциалом и могут быть использованы для решения ряда задач. Например, для получения Россией большего экономического эффекта от миграционных процессов эти механизмы могут быть направлены на успешную адаптацию в стране трудоспособных, квалифицированных мигрантов. Также механизмы адаптации и интеграции мигрантов обладают значительным потенциалом в деле предотвращения распространения идеологии экстремизма и терроризма среди них. В условиях, когда Россия, как и многие государства мира, сталкивается с этой угрозой, требуется расширение функций механизмов адаптации и интеграции мигрантов в части, направленной на предотвращение распространения среди них идеологии экстремизма и терроризма.

Необходимость разработки и применения эффективных механизмов адаптации и интеграции мигрантов в российское общество вытекает, во-первых, из того, что Россия в силу своей социально-экономической и демографической ситуации и в дальнейшем будет активно привлекать мигрантов трудоспособного возраста. Из этого следует, что проблемы, сопровождающие миграционные процессы, в том

числе проблема опасности распространения идеологии экстремизма и терроризма среди мигрантов, будут оставаться актуальными.

Во-вторых, мигранты и члены их семей, попадая в новую культурную среду, испытывают высокую психологическую нагрузку. Это связано с необходимостью восприятия и формирования отношения к большому объему новых объектов и процессов, овладения новыми общественными связями, взаимодействия с институтами принимающего общества. Данный процесс в условиях отсутствия адаптационных и интеграционных механизмов может вызывать у мигрантов затруднения, что, в свою очередь, формирует чувство отчужденности, обиды, несбывшихся ожиданий, а в отдельных случаях приводит к определенным агрессивным действиям по отношению к представителям и институтам принимающего общества, крайними формами которого становятся проявления идеологии экстремизма и терроризма.

В-третьих, в условиях продолжающегося притока мигрантов в Россию необходима определенная работа и с принимающим населением по его адаптации к культуре мигрантов, иначе появившиеся в последние годы среди части населения России настроения мигрантофобии, ксенофобии могут усилиться и привести к конфликтам между представителями принимающего общества и мигрантами. Последнее также способно оказывать дестабилизирующее влияние на общество и стать поводом для проявлений экстремизма. Большим потенциалом в просвещении принимающего населения относительно традиций и обычаев мигрантов обладают средства массовой информации и объединения национально-культурных организаций диаспор.

В-четвертых, как уже было сказано, без должной работы с мигрантами по их адаптации и интеграции в принимающее общество возрастает вероятность нарушения ими правил пребывания (проживания) и (или) осуществления трудовой деятельности. Это влечет появление определенного количества незаконных мигрантов, что само по себе в силу их нелегального, бесправного положения содержит потенциал для правонарушений, проявлений идеологии экстремизма и терроризма.

Следует отметить, что мигранты и члены их семей являются представителями различных этнических групп, говорят на разных языках, принадлежат к определенной религии, обладают сложившимися традициями и обычаями, которые существенно отличаются от традиций и обычаев коренного населения России. Миграция в Россию представителей разных культур, несомненно, влияет на сложившуюся веками культуру нашей страны, может ослабить ее общегосударственное, объединяющее начало, а в условиях многонационального состава населения и усилить этническую разно-

родность. Все это, в свою очередь, без применения необходимых интеграционных и адаптационных механизмов может также негативно отразиться на межнациональных отношениях, привести к столкновениям и угрожать целостности государства.

Предотвращение в России подобных опасных явлений требует от органов государственной власти и научного сообщества дальнейшей разработки и применения новых эффективных механизмов по управлению миграционными процессами, в том числе разработки и применения механизмов по адаптации и интеграции мигрантов в российское общество.

На что надо обратить внимание при разработке указанных механизмов?

Существуют разные практики решения миграционных проблем. Например, мультикультурализм, как подход к решению вопросов миграции, исходит из того, что различные этнические и религиозные сообщества могут жить на одной территории, сохраняя свою культуру и не ставя задачу обязательной взаимной интеграции этих культур. Однако опыт применения этого подхода к решению миграционных проблем рядом стран Европы показал, что автономные, ничем не связанные между собой культуры в большей степени подвержены таким негативным в обществе явлениям, как конкретно между этническими и религиозными группами, формирование предубеждений к представителям других культур, которые в определенных случаях могут перейти в крайние формы нетерпимости, такие как ксенофобия и экстремизм.

Видится, что для предотвращения указанных явлений и минимизации негативных последствий миграционных процессов требуется разработка и применение в миграционной политике такой модели взаимодействия мигрантов и принимающего общества, которая могла бы обеспечить высокую степень интеграции и сплочения культур, формирование добрососедских, основанных на взаимоуважении, отношений между культурами с тем, чтобы субкультуры мигрантов могли влиться в сложившуюся веками единую общероссийскую культуру, стать одним целым с ней.

При этом речь не идет об ассимиляции культур мигрантов. В такой многонациональной стране, как Россия, применение механизмов ассимиляции культур невозможно и не продуктивно. Принимающее общество должно создавать все условия для сохранения и развития культур мигрантов. В свою очередь, мигранты должны быть заинтересованы и готовы принять многовековые общероссийские традиции и ценности, добросовестно исполнять российские законы. Для этого очень важно, чтобы мигранты были уверены, что они будут обладать одинаковыми с гражданами принимающего общества правами и обязанностями, иметь равный доступ

к принятию публичных решений. Общероссийские традиции и ценности должны быть понятны мигрантам и отражать их собственное мировоззрение. Другими словами, принимающее общество должно стать и обществом для мигрантов.

Для успешной адаптации и интеграции мигрантов в принимающее российское общество должны быть созданы благоприятные социально-экономические условия, включающие возможность обеспечения достойной работой, комфортного проживания, медицинской и социальной помощи, доступа к системе образования.

В свою очередь, принимающая сторона должна иметь возможность предъявлять к мигрантам определенные требования. Мигранты должны учить государственный язык, знать законодательство, историю, ценности, традиции России, стремиться соответствовать ожиданиям и требованиям, предъявляемым к ним. Все это необходимо для того, чтобы мигранты могли без затруднений вступать в различные социальные отношения с гражданами и организациями принимающей стороны.

Несомненно, эти условия будут способствовать более мягкому вхождению мигрантов и членов их семей в принимающее общество, эффективной коммуникации, налаживанию толерантных, дружественных, основанных на взаимоуважении отношений, мирному сосуществованию различных культур в государстве и тем самым снижению рисков проявлений идеологии экстремизма и терроризма среди мигрантов.

Какие механизмы необходимы для эффективного осуществления процессов адаптации и интеграции мигрантов, направленных на предотвращение распространения среди них идеологии экстремизма и терроризма?

Эксперты отмечают, что для этого требуется применение комплекса мер, включающих правовые, организационные, экономические и другие механизмы<sup>5</sup>.

Что касается правовых мер, то сегодня российское законодательство содержит определенные механизмы по адаптации и интеграции мигрантов. Например, Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» содержит требования о владении мигрантами русским языком, знанием истории России и основ российского законодательства (ст. 15.1)<sup>6</sup>. Мигрантам также вменяется в обязанность иметь полис медицинского страхования, что, несомненно, будет являться важным условием для доступа к медицинским услугам (п. 10, ст. 13)<sup>7</sup>.

Требования к мигрантам относительно знания русского языка, истории России, основ российского законодательства содействуют их адаптации и интеграции в российское общество, позволяют

им легче трудоустроиться, найти жилье, вступать в различные отношения с организациями и институтами принимающего государства. Все это способствует профилактике распространения идеологии экстремизма и терроризма среди мигрантов. В тоже время, правовое регулирование механизмов адаптации и интеграции мигрантов, в том числе направленное на предотвращение распространения среди них идеологии экстремизма и терроризма, требует дальнейшего развития.

Организационные меры в этой области требуют выстраивания стройной системы организации, координации работы всех ведомств, в той или иной степени занимающихся указанными вопросами. Политика адаптации и интеграции мигрантов формируется и координируется на федеральном уровне. Только на федеральном уровне можно учесть все многообразие регионов России, их миграционные, экономические, демографические особенности для более эффективного распределения и использования мигрантов и реализовать единую миграционную политику страны. В свою очередь, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в рамках полномочий также должны активно проводить работу по адаптации и интеграции мигрантов, в том числе направленную на предотвращение распространения в их среде идеологии экстремизма и терроризма.

Эксперты также говорят о необходимости дальнейшей работы по программному обеспечению адаптации и интеграции мигрантов, включающей не только перечень конкретных мероприятий, но и порядок их осуществления, объем необходимых для этого материально-финансовых ресурсов<sup>8</sup>. Программное обеспечение адаптации и интеграции мигрантов, направленное на противодействие распространению идеологии экстремизма и терроризма, может развиваться, во-первых, на основе принятия и действия самостоятельной программы по адаптации и интеграции мигрантов, включающей специальный раздел мер.

Во-вторых, может развиваться как часть или подпрограмма в близких по цели программах. Например, в рамках государственных программ по содействию занятости, по противодействию экстремизму, гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений. Опасность проявлений идеологии экстремизма и терроризма среди мигрантов и неконтролируемых миграционных процессов для стабильности межнациональных и межконфессиональных отношений требует, по мнению автора, расширения программ по гармонизации межнациональных и межконфессиональных отношений в части мер адаптации и интеграции мигрантов.

Учитывая значимость и масштабность вопроса, необходимость выполнения большого объема

мероприятий и серьезного финансирования, для реализации мероприятий перспективным будет выделение самостоятельной программы по адаптации и интеграции мигрантов, направленной на противодействие распространению идеологии экстремизма и терроризма.

Для успешной адаптации и интеграции мигрантов, формирования атмосферы толерантного, доброжелательного отношения между мигрантами и принимающим обществом очень важно вовлечение государством в этот процесс широкой общественности, СМИ, общественных организаций, учреждений науки, образования, гражданского общества и самих мигрантов. В этой связи можно отметить положительный опыт выделения федеральных грантов, создания механизмов оказания субъектами Российской Федерации финансовой помощи социально ориентированным некоммерческим организациям, которые реализуют собственные проекты, направленные на социальную адаптацию и интеграцию трудовых мигрантов<sup>9</sup>.

Для эффективного процесса адаптации и интеграции мигрантов в России органам государственной власти и органам местного самоуправления очень важно активно сотрудничать с национально-культурными организациями, диаспорами мигрантов, объединениями национально-культурных организаций. Национально-культурные организации диаспор в России имеют большой потенциал для адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество. Они объединяют представителей одной этнической группы в сообщество, целью которого является сохранение и развитие своей этнической культуры, поддерживают постоянные связи с исторической родиной, всесторонне помогают соотечественникам обустроиться на новом месте. Через подобные организации прибывшим мигрантам могут эффективно прививаться социальные и культурные нормы, особенности принимающей страны, в том числе неприятие проявлений идеологии экстремизма и терроризма.

Важным направлением деятельности по эффективному процессу адаптации и интеграции мигрантов в России является межгосударственное сотрудничество, выстраивание взаимодействия между органами и ведомствами Российской Федерации и стран-доноров мигрантов, в том числе по созданию в этих странах системы домиграционной подготовки потенциальных мигрантов. Данная система должна включать не только профессиональную подготовку специалистов для России, но и обучение русскому языку, истории, российским традициям, а также навыкам противостояния распространению идеологии экстремизма и терроризма.

Домиграционная работа в странах-донорах позволяет проводить селективный отбор мигрантов

с более качественным профессиональным потенциалом, что будет способствовать развитию социально-экономической системы страны. Домиграционная селективная работа должна проводиться и в целях предотвращения попадания в страну представителей экстремистских и террористических организаций.

При разработке программ и механизмов адаптации и интеграции мигрантов в России также следует учитывать положительный опыт, накопленный в других странах. Например, в перечне мероприятий нового Национального плана интеграции Германии, наряду с мероприятиями федерального правительства и земель, на муниципальном уровне важное место отводится работе по вовлечению «людей с миграционным фоном»<sup>10</sup> в сферу управления и в процесс подготовки и принятия решений. Данный опыт, по мнению автора, может быть применим в России на муниципальном уровне в целях усиления процесса интеграции мигрантов<sup>11</sup>.

Большим потенциалом для эффективного осуществления в России адаптации и интеграции мигрантов, в том числе направленных на предотвращение распространения в их среде идеологии экстремизма и терроризма, обладает система образования. И. А. Головизнина считает, что «достижение цели интеграции мигрантов должно осуществляться в сфере образования путем решения трех основных задач:

реализации специальных программ обучения для детей иммигрантов, характеризующихся углубленным изучением русского языка и русской культуры и основ права Российской Федерации;

реализации среднего специального образования для граждан разных возрастных групп с параллельным изучением русского языка, русской культуры и основ права Российской Федерации;

реализации обязательных интеграционных образовательных программ для граждан разных возрастных групп, направленных на изучение русского языка, русской культуры и основ права Российской Федерации»<sup>12</sup>.

Наработан определенный опыт реализации специальных программ обучения для детей мигрантов. Так, в г. Москве работает сеть одногодичных «Школ русского языка» — базовых центров социально-культурной адаптации мигрантов. Эти школы решают следующие задачи:

интенсивное обучение государственному (русскому) языку;

знакомство детей мигрантов с основами русской культуры, историей народов России, основами российского законодательства, что способствует формированию у них российской идентичности;

социально-психологическая поддержка детей мигрантов с учетом целесообразности работы с семьей в целом;



информационная работа с родителями детей мигрантов, способствующая их активному участию в работе московских школ<sup>13</sup>.

По мнению автора, при осуществлении различных форм образования детей и молодежи мигрантов интенсивное изучение русского языка, культуры и истории России, основ законодательства Российской Федерации будет, несомненно, способствовать эффективной адаптации и интеграции мигрантов в принимающее общество и вместе с ней профилактике распространения среди них экстремизма и терроризма. Кроме того, целесообразно осуществлять их обучение основам противодействия распространению идеологии экстремизма и терроризма.

Что касается взрослого населения, относящегося к категории мигрантов, то работа по его обучению основам противодействия распространению идеологии экстремизма и терроризма может осуществляться в специально создаваемых центрах по адаптации и интеграции мигрантов, в организациях и на предприятиях, где трудятся мигранты, при объединениях национально-культурных организаций.

Подводя итог изложенному, можно сделать следующие выводы:

1. Социально-экономическая и культурная адаптация и интеграция мигрантов обладают значительным потенциалом в предотвращении распространения среди них идеологии экстремизма и терроризма.

2. Эффективность действия механизмов адаптации и интеграции против распространения идеологии экстремизма и терроризма среди мигрантов во многом обусловлена тем, что они направлены на предотвращение и устранение причин, обстоятельств, способствующих приобщению мигрантов к указанной идеологии.

3. Социально-экономическая и культурная адаптация и интеграция мигрантов, направленные на предотвращение распространения среди них идеологии экстремизма и терроризма, включают в себя различные направления деятельности и механизмы.

4. Применение изложенных механизмов по адаптации и интеграции мигрантов будет способствовать более мягкому вхождению мигрантов и членов их семей в принимающее общество, эффективной коммуникации, налаживанию толерантных, дружественных, основанных на взаимоуважении отношений, мирному сосуществованию различных культур в государстве и тем самым снижению рисков распространения идеологии экстремизма и терроризма.



<sup>1</sup> Егоров И. Цель террористов — Европа [Электронный ресурс] // Российская Газета. 2015. 29 июля. URL: <http://www.rg.ru/2015/07/29/ekstremizm-site.html> (дата обращения: 11.05.2020).

<sup>2</sup> См.: О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019—2025 годы: Указ Президента Рос. Федерации от 31 октября 2018 г. № 622 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> См.: Андриченко Л. В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 10. С. 6; См.: Мишунина А. А. Принимающее общество и мигранты: правовые практики экономической и социально-культурной адаптации в современных условиях // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 15.

<sup>6</sup> См.: О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ; ред. от 27 июня 2018 г. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> См.: Андриченко Л. В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал российского права. 2015. № 10. С. 10.

<sup>9</sup> См.: Грант Президента Рос. Федерации «Апробация и тиражирование модели комплексного подхода к социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов». Протокол заседания Координационного комитета по проведению конкурсов на предоставление грантов Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества от 22 ноября 2017 г. № 3 [Электронный ресурс] // Фонд президентских грантов. URL: <https://xn-80afcdbalict6afooklq15o.xn--p1ai/public/home/documents4> (дата обращения: 11.05.2020); Постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 17 ноября 2017 г. № 883 «Об утверждении Порядка предоставления на конкурсной основе субсидий из бюджета Республики Татарстан социально ориентированным некоммерческим организациям на реализацию мероприятий по проведению вводных (ориентационных) курсов, направленных на социальную адаптацию и интеграцию трудовых мигрантов» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>10</sup> В 2005 году тема миграции и интеграции в Германии была добавлена в программу обследования микрореперисей. С тех пор стало возможным проводить различие между населением Германии с «миграционным фоном» (или миграционным прошлым) и населением без «миграционного фона». Население с миграционным фоном включает в себя всех лиц, которые не имеют немецкого гражданства по рождению или имеют хотя бы одного родителя, к которому это относится. Согласно этому определению, следующие группы имеют миграционный фон: иностранцы, натурализованные лица, (поздние) эмигранты, люди, получившие немецкое гражданство благодаря усыновлению немецкими родителями, и дети из этих четырех групп. Эта категория дополняет прежнее различие между немцами и иностранцами, которое считалось все менее значимым из-за большого числа (поздних) эмигрантов и натурализованных людей. Используемое здесь выделение населения с миграционным прошлым учитывает стремление не только взглянуть на миграцию и интеграцию самих иммигрантов, то есть на реальных мигрантов, но и включить в анализ миграции и интеграции их потомков, родившихся в Германии.

<sup>11</sup> См.: Statistisches Bundesamt (Федеральное статистическое ведомство Германии) [Электронный ресурс]. URL: <https://www.destatis.de/Methoden> (дата обращения: 11.05.2020); National Action Plan on Integration Abridged press version (Национальный план действий по интеграции. Сокращенная версия для печати) [Электронный ресурс]. URL: [https://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/IB/2012-01-31-nap-kurzfassung-presse-englisch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-01-31-nap-kurzfassung-presse-englisch.pdf?__blob=publicationFile) (дата обращения: 11.05.2020).

<sup>12</sup> Головизина И. А. Роль образовательной системы в предупреждении преступлений, совершаемых иммигрантами // Миграционное право. 2011. № 2. С. 29.

<sup>13</sup> Там же.