
Миграционная политика в России

Рецензия на книгу: Мукомель В.И., Григорьева К.С. (ред.) (2022)

Адаптация и интеграция мигрантов в России:
вызовы, реалии, индикаторы. М.: ФНИСЦ РАН.

Н.В. КНЯГИНИНА*, С.В. ЯНКЕВИЧ**

***Надежда Владимировна Княгинина** – научный сотрудник, Лаборатория образовательного права, Институт образования, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия, nknyaginina@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4895-9793>

****Семен Васильевич Янкевич** – кандидат юридических наук, заместитель директора, Институт образования, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, Россия, syankevich@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3067-591X>

Цитирование: Княгинина Н.В., Янкевич С.В. (2024) Миграционная политика в России // Мир России. Т. 33. № 4. С. 158–168. DOI: 10.17323/1811-038X-2024-33-4-158-168

Аннотация

Рецензия посвящена коллективной монографии «Адаптация и интеграция мигрантов в России: вызовы, реалии, индикаторы» под редакцией В.И. Мукомеля и К.С. Григорьевой. Авторами статьи проведены анализ и оценка монографии с учетом существующего социального, политического и демографического контекста. Рецензенты обращают внимание на то, что за заявляемым ключевым вопросом книги «какие индикаторы для оценки интеграции мигрантов мы могли бы использовать?» скрывается более глубокий: «какой страной для мигрантов является Россия?». Прочтение монографии поможет приблизиться к ответу на этот вопрос.

В конце рецензии обсуждается, как, с точки зрения государственного управления, могла бы выстраиваться система адаптации и интеграции мигрантов с учетом доказательной базы, представленной в монографии.

Ключевые слова: миграция, миграционная политика, адаптация и интеграция мигрантов, отношение к мигрантам, индикаторы интеграции мигрантов, государственная политика

В конце 2022 г. в издательстве Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук (ФНИСЦ РАН) вышла монография

«Адаптация и интеграция мигрантов в России: вызовы, реалии, индикаторы»¹. В авторский коллектив вошли сотрудники Центра исследования межнациональных отношений Института социологии ФНИСЦ РАН – В.И. Мукомель, К.С. Григорьева, Г.А. Монусова, Г.С. Смидович, А.Ю. Толмачева и А.А. Эндрюшко; и сотрудник Лаборатории экономики народонаселения и демографии экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова – О.С. Чудиновских.

Название книги (достаточно рядовое, никаких маркетинговых уловок для увеличения продаж) полностью отражает ее содержание, но, чтобы оценить значение этой монографии для изучения и разработки миграционной политики, нужно понимать, в каком контексте она издается. С одной стороны, текущие демографические прогнозы показывают, что без миграционного прироста население страны даже в случаях радикального повышения рождаемости и продолжительности жизни будет сокращаться [*Юмагузин, Винник 2022, с. 60*]. Сам по себе рост миграции не сможет решить грядущие проблемы: на текущий момент самые оптимистичные сценарии компенсаторной миграции представляются малореалистичными, кроме того, они повлекут за собой отложенное старение населения [*Юмагузин, Винник 2022, с. 60*]. Тем не менее миграционный прирост в комплексе с другими мерами необходим для успешной демографической политики страны. С другой стороны, обсуждать и анализировать миграционную политику в России сложно: у нее не было единого долгосрочного вектора развития или эволюционного пути. В экономике или в политике происходили изменения, которые прямо или косвенно оказывали на нее существенное влияние. Это привело к тому, что структура трудовой миграции существенно менялась за последние 30 лет [*Chudinovskikh, Denisenko 2020, р. 56*]: например, произошло значительное сокращение квалифицированных мигрантов, чья доля была достаточно высокой в период после распада Советского Союза², при этом в будущем еще предстоит детально оценить степень влияния на миграционную ситуацию пандемии COVID-19 и других современных политических потрясений³.

Отсутствие единого вектора развития проявляется и в том, что в стране нет последовательно сформулированной политики адаптации и интеграции мигрантов (это, в частности, демонстрируют результаты исследования нормативной базы, представленные в разделе 2.5 главы 2 рецензируемой книги [*Мукомель, Григорьева 2022, с. 151–160*]), чтобы оценивать последствия ее внедрения или изменения. Более того, существует дефицит данных о миграционной ситуации в стране (на что авторы ссылаются на протяжении всей книги, в частности, недостаткам методологии сбора государственной статистики уделяется внимание в разделе 1.2 первой главы [*Мукомель, Григорьева 2022, с. 25–34*]), что препятствует тому, чтобы доказательно разрабатывать такую политику и закладывать в нее инструменты оценки.

На этом фоне об адаптации и интеграции мигрантов в России пишется и публикуется огромное количество научных публикаций, статей, защищаются

¹ Книга вышла под редакцией руководителя Центра исследования межнациональных отношений Института социологии ФНИСЦ РАН В.И. Мукомеля и ведущего научного сотрудника этого Центра К.С. Григорьевой.

² Chudinovskikh O., Denisenko M. (2017) Russia: A Migration System with Soviet Roots // Migration Policy Institute, May 18, 2017 // <https://www.migrationpolicy.org/article/russia-migration-system-soviet-roots>, дата обращения 15.05.2024.

³ В ряде работ затрагиваются отдельные аспекты последствий пандемии коронавируса (см., например, [*Денисенко, Мукомель 2020*]).

диссертационные исследования. Данные по количеству этих работ В.И. Мукомель приводит во «Введении»⁴. Читатель может подумать, что при таком количестве работ еще одна книга про адаптацию и интеграцию мигрантов вряд ли станет существенным вкладом в научное знание. На наш взгляд, ситуация как раз противоположная. В этом океане публикаций, зачастую неоднозначного качества, на такую комплексную и специализированную тему очень трудно сформировать ее адекватное и научно обоснованное понимание. Не так много научных коллективов в России имеют сопоставимый исследовательский профиль, опыт и научное признание, чтобы в рамках одной работы достаточно полно и под разными углами провести анализ затронутой темы. К счастью, перед нами книга именно такого коллектива. Авторы не делают вид, что в стране существует выстроенная система адаптации и интеграции мигрантов, а вместо этого рассматривают отдельные аспекты миграционной ситуации, которые имеют отношение к выработке соответствующей политики и, что не менее важно, к ее оценке на основании данных. Это позволяет использовать книгу в качестве отправной точки для исследований и принятия политических решений.

Несмотря на то, что книга написана относительно большим авторским коллективом на базе исследований разных лет, она не распадается на разные фракции: манера изложения, доказательный подход и общий консенсус по поводу миграционной ситуации обеспечивают непротиворечивость в содержании и единство стиля. Однако на стилистику книги, по всей видимости, повлияло то, что она представляет результаты исследовательского проекта Программы фундаментальных и прикладных научных исследований «Этнокультурное многообразие российского общества и укрепление общероссийской идентичности» 2020–2022 гг. В отдельных деталях (например, в «Заключении», где описываются задачи проекта [Мукомель, Григорьева 2022, с. 361]), даются рекомендации [Мукомель, Григорьева 2022, с. 373], включается привычный современному ученому бюрократический язык, который используется в официальных отчетах. В тексте глав его существенно меньше, возможно, это связано с тем, что большая часть материалов проекта была опубликована авторами в виде самостоятельных научных статей. Однако, на наш взгляд, сбор материалов в одной монографии обеспечивает системность подхода и не дает научным результатам раствориться среди упомянутых 1,2 тыс. публикаций.

Книга состоит из пяти глав. Первая глава задает контекст обсуждению адаптации и интеграции мигрантов – устройству миграционных потоков между Россией и другими странами, юридическим основаниям, на которых мигранты находятся в стране, путям приобретения гражданства и реальный спрос на него. Эта глава описывает ряд парадоксов российской миграционной политики. Несмотря на трудовой характер миграции, для получения миграционных статусов чаще используются этно-исторические и семейные основания. Даже высококвалифицированные работники, о наибольшей желанности которых заявляется в государственных программах и стратегиях разных уровней, предпочитают не использовать свою квалификацию как основание приобретения миграционного статуса. По всей видимости, к получению российского гражданства мигрантов в большой степени подталкивают уязвимость других миграционных статусов и бюрократическая нагрузка, связанная с нахождением в них.

⁴ Одних только статей в базе e-Library с 2010 г. насчитывается 1,2 тыс. [Мукомель, Григорьева 2022, с. 8].

Во второй главе обсуждается то, как в принципе может быть устроена адаптация и интеграция мигрантов (на базе исследования зарубежных подходов и опыта), как ее можно оценивать через разные системы индикаторов. Подчеркивается, что за последние годы существующие в мире подходы в целом сблизились, количество используемых индикаторов и их источников увеличилось, в том числе особое внимание стало уделяться доброжелательности принимающего общества. Авторами апробируется индикатор доброжелательности, производится оценка отношения к мигрантам в России (на основании мнения самих мигрантов и остального населения). Исследователи избегают упрощенных суждений об уровне доброжелательности, указывая на отличие позиций в зависимости от групп респондентов и сензитивность темы. Понятно, что о безусловной доброжелательности речи не идет, и, возможно, более показательными могут стать результаты исследования изменения уровня доброжелательности в будущем. Ситуация с отсутствием последовательной политики по адаптации и интеграции мигрантов, не говоря об отсутствии принятых индикаторов, описывается в конце главы.

Третья глава рассказывает, как устроены трудовая мобильность и жизнь мигрантов в России. За счет аудиторского исследования оцениваются стартовые возможности для трудоустройства, поиска жилья, а на базе анализа статистики, а также результатов опросов и интервью оценивается доступ к образованию и здравоохранению. Результаты иллюстрируют проблемы, с которыми сталкиваются мигранты в этих сферах. Глава заканчивается анализом намерений мигрантов в части натурализации и дальнейшей траектории, а также исследованием дискриминации и межэтнических установок. Третья глава остается без обобщающего вывода: читателю предоставлены отдельные ракурсы адаптации и интеграции мигрантов в России, но понимание ситуации ему придется сформировать самостоятельно.

Четвертая глава касается мигрантов, приехавших из государств Средней Азии, и мигрантов и их детей из бедных домохозяйств. Эти две группы авторы исследовали отдельно в качестве индивидов, находящихся в особенно уязвимом положении. Вопрос, какие еще группы мигрантов находятся в таком положении в России, заслуживает отдельного большого исследования, так как на уязвимость группы влияют индивидуальные факторы, особенности страны въезда и выезда, ситуации, которая привела к миграции.

В последней главе читателю предоставляются данные о транснациональных связях мигрантов, находящихся в России (о поездках в страну исхода, переводах на родину и прочем), и об их ценностных установках (в части сексуальной либерализации и отношения к гендерному равенству в сфере образования). На основании анализа этих данных можно судить о степени интеграции мигрантов в социум страны: где сформировалось больше социальных связей, с гражданами какой страны больше общих ценностей. Как и в отношении исследований дискриминации, результаты анализа показывают, что у разных групп мигрантов такая интеграция происходит по-разному: например, транснациональные практики в большей степени свойственны мигрантам из стран Средней Азии. Пятую главу и книгу завершают предлагаемые авторами индикаторы интеграции мигрантов, которые могли бы использоваться в миграционной политике страны, – всего 22 генерализованных индикатора с детализацией, потенциальными индикаторами и источниками данных.

Перечень индикаторов в конце книги – это ответ на ее магистральный (но не единственный) прикладной вопрос. Его можно сформулировать следующим образом: «Какие индикаторы для оценки интеграции мигрантов мы могли бы использовать?». Для ответа авторам пришлось упорядочивать информацию о миграционной ситуации в стране в контексте проблем адаптации и интеграции мигрантов, постараться определить ее специфику, оценивать, какие данные можно использовать, тестировать способы сбора данных. Этот комплексный подход обуславливает логику книги.

Перед нами работа с очень объемной исследовательской базой (не говоря уже о данных официальной статистики, нормативных актах, литературе и других источниках, которые также анализируются). Во «Введении» авторы описывают, какие исследования, выполненные участниками авторского коллектива и других ведущих научных коллективов в области изучения миграции за разные годы, легли в основу книги. В рамках отдельного научного проекта авторами был выполнен ряд исследований – социологический опрос мигрантов, проведенный в 2020 г.; экспертные интервью с представителями разных сфер, взаимодействующими с мигрантами 2020–2021 гг.; социологические эксперименты 2020 г. (создание профилей для поиска жилья, найма на работу, постановки на миграционный учет). Также использовались результаты опросов, инициированные Центром этнополитических и региональных исследований (ЦЭПРИ) для нужд НИУ ВШЭ в 2011 и 2017 г., данные Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ за 2015/2016 и 2020 г., «Социологический мониторинг основных показателей состояния межнациональных отношений» ВЦИОМ в 2019 г., «Микроданные Российского социального исследования», проводимого в России ЦЭССИ по программе Европейского социального исследования.

Глядя на результаты анализа этих данных исследователями, за прикладным вопросом об индикаторах мы можем различить контуры более сложного и социально чувствительного исследовательского вопроса: «Какой страной для мигрантов является Россия?». Поскольку для того чтобы адаптироваться или интегрироваться, необходимо понимать, с чем ты имеешь дело и на какой позиции находишься. Книга не ставит этот вопрос напрямую и, как следствие, не дает на него исчерпывающего ответа. В настоящее время его поиски напоминают притчу про слепцов и слона: мы можем описать отдельные элементы, но сложить единую и непротиворечивую картину не получается. Как объяснить, что неравенство в доступе к рынку труда для граждан отдельных стран, ограничения по выбору места жительства и даже сфер деятельности соседствуют с дефицитом кадров, даже если речь идет о неквалифицированном труде? Почему адаптация и интеграция мигрантов в официальном дискурсе озвучиваются вместе с мерами по борьбе с экстремизмом? Зачем после упрощения получения разрешения на временное проживание появляются законопроекты по ужесточению режима пребывания на территории страны? Почему законодательство игнорирует треки мигрантов, связанные с намерением остаться в стране, и даже термин «мигрант» в нем отсутствует (вследствие чего приходится оперировать громоздкими формулировками об иностранных гражданах, чтобы не путать их, например, с туристами)? И хотя понятия «адаптация» и «интеграция» и фигурируют в стратегических документах миграционной политики, они не получают определения, которое позволяло бы установить, чем эти процессы отличаются друг от друга.

Кажется, базовое представление состоит в том, что временным работникам нужна адаптация как приспособление, а не интеграция, если понимать под ней включение в социум [Деминцева, Мкртчян, Флоринская 2018, с. 20]. Однако это ничем формально не определяется. Сейчас мы не можем ответить на эти и многие другие вопросы, но те данные, которые представлены в книге, и потенциальные направления исследований, которые в ней предлагаются, могут помочь с поиском ответов в будущем.

Итак, реалии адаптации и интеграции мигрантов, насколько это возможно, описаны, вызовы также обозначены, перечень индикаторов представлен обществу. Остается понять, что нужно сделать, чтобы система адаптации и интеграции мигрантов начала работать в стране. Какую функцию для миграционной политики будут выполнять измерения по этим индикаторам? Ответа на этот вопрос книге явно не хватает. В «Заключении» содержится ряд отдельных рекомендаций для регулятора: не принимать новые «драконовские» нормы для надзора за мигрантами; снять ограничения на работу вне региона, где оформлено разрешение на временное проживание; совершенствовать статистическое наблюдение; проводить интеграционные меры до предоставления гражданства; выделять федеральное финансирование на адаптацию мигрантов; сделать ее более персонализированной и прочее.

Нам представляется, что это важные и осмысленные рекомендации, но одних их для того, чтобы система интеграции и адаптации мигрантов заработала, недостаточно. От нас, как от юристов, можно ожидать предложения принять какой-то закон об адаптации и интеграции мигрантов (но не из тех, которые ухудшают их положение). Мы застали две попытки представить законопроекты о социальной и культурной адаптации и интеграции в 2014 г. (Федеральной миграционной службой (ФМС⁵)) и в 2017 г. (Федеральным агентством по делам национальностей (ФАДН⁶)), но они так и не были внесены в Государственную Думу. Причины этого нам неизвестны: это были рамочные документы с тем отличием, что миграционная служба предлагала такие механизмы, как адаптационный контракт и создание центров социальной адаптации и интеграции. Кажется, и в третий раз попытка законотворчества не работает.

Представляется, что сначала нужно разобраться с будущим фундаментом такой системы, а именно с теми органами, которые будут определять содержание политики адаптации и интеграции мигрантов; это вопрос распределения полномочий по адаптации и интеграции мигрантов между уровнями государственной власти и органами. Сейчас полномочия разграничены плохо, что создает ситуацию коллективной ответственности. За региональным уровнем закреплено полномочие по «осуществлению мер, направленных на социальную и культурную адаптацию мигрантов» (подп. 20.1 ч. 2 ст. 26.3 Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

⁵ Паспорт проекта «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» от 21 февраля 2014 г. (2014) // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов // <https://regulation.gov.ru/Npa/Print/17615>, дата обращения 15.05.2024.

⁶ Паспорт проекта «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 7 сентября 2017 г. (2017) // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов // <https://regulation.gov.ru/projects#npa=72909>, дата обращения 15.05.2024.

Российской Федерации»), однако указано, что это предмет совместного ведения региона и федерации (до 2013 г. – собственного ведения субъекта). Совместность предполагает, что со стороны федерации будет вырабатываться общее регулирование и выделяться часть финансирования на адаптацию и интеграцию мигрантов, а регион будет осуществлять некоторые отдельные меры за свой счет.

Проблема состоит в том, что со стороны федерации политика в части адаптации и интеграции мигрантов так и не была установлена (не считая весьма рамочных рекомендаций ФАДН), а следовательно, и от регионов нельзя ожидать большой активности. Более того, региональным уровнем принятия решений адаптация и интеграция мигрантов не ограничивается. Если субъект федерации должен осуществлять меры по адаптации и интеграции мигрантов, то на муниципальном уровне должны быть или созданы условия для реализации мер, направленных на социальную и культурную адаптацию мигрантов, если речь идет о городском и сельском поселении, или такие меры должны быть разработаны и осуществлены, если речь идет о муниципальном районе или муниципальном, городском округе⁷. Фактически объем полномочий на муниципальном уровне даже чуть больше регионального: от района и округа требуется не только осуществление мер по адаптации и интеграции мигрантов, но и их разработка.

В другой ситуации такое распределение полномочий может быть рациональным: вопросы, которые непосредственно касаются жизни людей, их комфорта и их проблем, легче решать на том уровне, который более всего людям доступен. Однако в отношении адаптации и интеграции мигрантов возникает сущностное противоречие: все регулирование, которое касается запретов, разрешений и ограничений, находится на федеральном уровне, а адаптация и интеграция мигрантов на этом уровне не представлены. Кроме того, региональные и местные бюджеты, за чей счет необходимо проводить мероприятия, не всегда могут позволить себе системные и значимые проекты.

Мы видим это на практике: ряд регионов вслед за федеральным центром принял собственные стратегии или концепции государственной национальной политики⁸. Однако такие стратегии, концепции и программы в первую очередь фокусируются на народах России, межнациональном и межконфессиональном мире, единстве нации, сохранении языков, поддержке коренных малочисленных народов. Вопросы миграции в них упоминаются в двух контекстах – в рамках регулирования рынка труда и социальной, культурной адаптации и интеграции.

⁷ подп. 7.2 ч. 1 ст. 14, подп. 6.2 ч. 1 ст. 15, подп. 7.2 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации // <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102083574>, дата обращения 13.06.2024.

⁸ Республика Коми: Распоряжение Правительства Республики Коми от 15 апреля 2015 г. № 133-р «Об утверждении Стратегии национальной политики в Республике Коми на период до 2025 года»; Республика Татарстан: Указ Президента Республики Татарстан от 3 июля 2008 г. № УП-312 «Об утверждении Концепции государственной национальной политики в Республике Татарстан»; Ненецкий автономный округ: Постановление Губернатора Ненецкого автономного округа от 10 февраля 2016 г. № 5-пг «О Стратегии государственной национальной политики в Ненецком автономном округе на период до 2025 года»; Красноярский край: Указ Губернатора Красноярского края от 5 апреля 2018 г. № 97-уг «О Региональной стратегии государственной национальной политики в Красноярском крае на период до 2025 года»; Кемеровская область: Распоряжение Правительства Кемеровской области – Кузбасса от 28 октября 2021 г. № 632-р «О Региональной стратегии государственной национальной политики Кемеровской области – Кузбасса на период до 2025 года»; Магаданская область: Постановление Правительства Магаданской области от 29 октября 2015 г. № 761-пп «Об утверждении Стратегии государственной национальной политики в Магаданской области на период до 2025 года» и др.

Для адаптации и интеграции в подобных актах устанавливаются такие направления, как разработка программ по истории и законодательству России для мигрантов, субсидии социально ориентированным некоммерческим организациям на реализацию мероприятий по проведению вводных (ориентационных) курсов для мигрантов и их консультирование. Обычно региональные и даже муниципальные акты касаются предоставления грантов в форме субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям на финансовое обеспечение затрат для проведения курсов для адаптации и интеграции, обучения русскому языку, проведения мероприятий, реализации проектов⁹. Таким образом, последовательная государственная политика по адаптации и интеграции мигрантов, единая для всей России, разумеется, не складывается. Это проблема всей страны, подогреваемая сложившейся демографической ситуацией, поэтому держателем идеологии такой политики должен стать именно федеральный уровень власти.

Какой же орган власти на федеральном уровне должен курировать построение системы адаптации и интеграции мигрантов? На первый взгляд, ответ на вопрос очевиден – это ФАДН. С 2017 г. на Агентство возложены функции «по выработке и реализации <...> государственной политики в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, а также по нормативно-правовому регулированию и оказанию государственных услуг в сфере <...> социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁰. ФАДН занимается вопросами межнационального согласия внутри страны, в том числе и между народами России, а не миграционной политикой в целом. Для нее ключевым федеральным органом исполнительной власти является Главное управление по вопросам миграции МВД России – ГУВМ МВД России (с 2006 по 2016 г. полномочия данного управления осуществляла ФМС России). На этом перечень органов, вовлеченных в миграционную политику, не заканчивается, однако их система законодательно не закреплена. Даже в отношении ГУВМ МВД России в зависимости от профильного закона (о миграционном учете или о порядке выезда и въезда) меняются формулировки того, какие функции этот орган выполняет.

Помимо ГУВМ МВД России отдельные полномочия по вопросам миграции осуществляют другие подразделения исполнительной власти: ФСБ и МИД России участвуют в миграционном учете, Минпросвещения России и Минобрнауки России – в совершенствовании законодательства и процедур проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства для иностранных граждан. Для того чтобы как-то координировать деятельность такого количества органов по реализации миграционной политики

⁹ Например, Постановление Комитета Министров Республики Татарстан от 10 ноября 2021 г. № 1061 «Об утверждении Порядка предоставления грантов в форме субсидий на финансовое обеспечение затрат на проведение вводных (ориентационных) курсов в рамках оказания общественно полезной услуги “Консультирование мигрантов в целях социальной и культурной адаптации и интеграции и обучение русскому языку” социально ориентированным некоммерческим организациям в 2021–2023 годах»; Постановление администрации Дмитровского городского округа Московской области от 9 июля 2021 г. № 1438-П «Об оказании финансовой поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям Дмитровского городского округа Московской области».

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2015 г. № 368 «О Федеральном агентстве по делам национальностей» (поправки в ред. Постановления Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2017 № 1569).

была создана специальная Правительственная комиссия¹¹. В итоге, при таком количестве органов и отдельных функций проблема с коллективной ответственностью прослеживается и в данной ситуации. В случае государственных органов она также отягощается конфликтами функционального смысла их деятельности. Межнациональный фокус работы ФАДН соответствует логике проведения мероприятий, направленных на снижение конфликтности. Однако привлечение мигрантов в страну, их трудовые траектории или раскрытие человеческого потенциала, а также качество статистического учета не входят в задачи ведомства. ГУВМ МВД России в принципе имеет надзорный фокус деятельности, для них адаптация и интеграция скорее должны ассоциироваться с законопослушностью и подконтрольностью.

Нужен ли нам специальный федеральный орган для миграционной политики – вопрос достойный отдельного обсуждения. Понятно, что в любом случае без взаимодействия разных государственных органов миграционная политика, в том числе в части адаптации и интеграции, работать не сможет. С другой стороны, разработка системы адаптации и интеграции мигрантов с нуля (с учетом всей сложности миграционной ситуации) требует большой вовлеченности, ресурсов и лидерства, и тот, кто задается целью построить такую систему, основываясь на данных и понимая комплексность задач, может взять за отправную точку исследования книгу «Адаптация и интеграция мигрантов в России: вызовы, реалии, индикаторы».

Список источников

- Адаптация и интеграция мигрантов. Сборник эффективных практик (2018). БФ «ПСП-фонд». СПб.: L-PRINT.
- Деминцева Е.Б., Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.Ф. (2018) Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения. М.: Центр стратегических разработок.
- Денисенко М.Б., Мукомель В.И. (2020) Трудовая миграция в России в период коронавирусной пандемии // Демографическое обозрение. Т. 7. № 3. С. 84–107. DOI: 10.17323/demreview.v7i3.11637
- Мукомель В.И., Григорьева К.С. (ред.) (2022) Адаптация и интеграция мигрантов в России: вызовы, реалии, индикаторы. М.: ФНИСЦ РАН.
- Юмагузин В.В., Винник М.В. (2022) Прогноз численности и демографической нагрузки населения России до 2100 года // Проблемы прогнозирования. № 4. С. 98–111. DOI: 10.47711/0868-6351-193-98-111
- Chudinovskikh O., Denisenko M. (2020) Labour Migration on the Post-Soviet Territory // Migration from the Newly Independent States: 25 Years after the Collapse of the USSR (eds. Denisenko M., Strozza S., Light M.), Springer, pp. 55–80.

¹¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 26 мая 2009 г. № 450 «О Правительственной комиссии по миграционной политике» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 22. Ст. 2726.

Migration Policy in Russia

Book Review: Mukomel V.I., Grigorieva K.S. (eds.) (2022)

Adaptation and Integration of Migrants in Russia:

Challenges, Realities, Indicators. Moscow:

FNISC RAS (in Russian).

N.V. KNYAGININA*, S.V. JANKIEWICZ**

*Nadezhda V. Knyaginina – Researcher, Laboratory for Education Law, Institute of Education, HSE University, Moscow, Russian Federation, nknyaginina@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4895-9793>

**Szymon V. Jankiewicz – PhD in Law, Deputy Director, Institute of Education, HSE University, Moscow, Russian Federation, syankevich@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0002-3067-591X>

Citation: Knyaginina N.V., Jankiewicz S.V. (2024) Migration Policy in Russia. *Mir Rossii*, vol. 33, no 4, pp. 158–168 (in Russian). DOI: 10.17323/1811-038X-2024-33-4-158-168

Abstract

This review is devoted to “Adaptation and Integration of Migrants in Russia: Challenges, Realities, Indicators,” edited by V. Mukomel and K. Grigorieva. The reviewers analyze the book within the context of the contemporary social, political, and demographic situation in Russia. They highlight that behind the key question of the book, “What indicators could we use to assess the integration of migrants?” lies a deeper inquiry: “What kind of country is Russia for migrants?” The book brings readers closer to answering this question.

The reviewers discuss how the system of adaptation and integration for migrants could be constructed from the perspective of public administration, considering the evidence presented in the book.

Keywords: migration; migration policy, adaptation and integration of migrants, attitude towards migrants, migrant integration indicators, public policy

References

- Adaptation and Integration of Migrants. Collection of Effective Practices* (2018). Charitable Foundation, Saint Petersburg: “PSP- Foundation” (in Russian).
- Chudinovskikh O., Denisenko M. (2020) Labour Migration on the Post-Soviet Territory. *Migration from the Newly Independent States: 25 Years after the Collapse of the USSR* (eds. Denisenko M., Strozza S., Light M.), Springer, pp. 55–80.
- Demintseva E.B., Mkrtychyan N.V., Florinskaya Yu.F. (2018) *Migration Policy: Diagnostics, Challenges, Proposals*, Moscow: Center for Strategic Research (in Russian).
- Denisenko M.B., Mukomel V.I. (2020) Labour Migration in Russia during the Coronavirus Pandemic. *Demographic Review*, vol. 7, no 3, pp. 84–107 (in Russian). DOI: 10.17323/demreview.v7i3.11637

The article was received in February 2024.

- Mukomel V.I., Grigorieva K.S. (eds.) (2022) *Adaptation and Integration of Migrants in Russia: Challenges, Realities, Indicators*, Moscow: FNISC RAS (in Russian).
- Yumaguzin V.V., Vinnik M.V. (2022) Forecast of Population Size and Demographic Burden in Russia up to 2100. *Studies on Russian Economic Development*, vol. 33, no 4, pp. 98–111 (in Russian). DOI: 10.47711/0868-6351-193-98-111