Результат интеллектуальной деятельности

в виде сравнительной политико-правовой модели

**Адаптация иностранных граждан в России и ФРГ**

разработан в порядке инициативы по теме:

теория регулирования миграционных процессов

выполненной по государственному заданию на 2019 год

|  |  |
| --- | --- |
| C:\Users\MLGalas\Desktop\для Паскачева\IMG_385.jpg | Сведения об авторе: Галас Марина Леонидовна, доктор исторических наук, профессор, главный научный сотрудник Департамента политологии и массовых коммуникаций. Стаж работы в Финансовом университете с 01.01.2013 г.  Контакты: +7 (495) 699-88-17 MLGalas@fa.ru |

РЕКЛАМНО-ТЕХНИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ

**Актуальность** сравнительной политико-правовой модели определяется научной и практической значимостью, важностью процесса адаптации иностранных граждан в принимающее общество, что нашло свое нормативное закрепление в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы. Одной из основных функций политико-правового моделирования является определение правовых основ регуляции адаптации индивидов (социальных групп, коллективов и социальных институтов) и эффективного взаимодействия между ними в рамках отдельного государства или мирового сообщества. Применен вид моделирования, основанный на данных о реальном состоянии соответствующего политико-правового явления.

1. **Цели и задачи РИД**

1.1. Цель – создание сравнительной политико-правовой модели посредством компаративного анализа государственной миграционной политики, правовых основ, институтов и механизмов управления процессом адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и в ФРГ (как основного реципиента с наиболее разработанной системой адаптации иммигрантов) с учетом методологических подходов регулирования миграционных процессов в российском обществе, а также становых и международных норм регуляции миграции и механизмов обеспечения прав человека и минимизации миграционных рисков.

1.2. Для достижения поставленной цели должны быть решены следующие задачи:

- Сравнительное исследование процесса адаптации иностранных граждан, являющихся объектом государственной миграционной политики РФ и ФРГ; влияние органов местного самоуправления, институтов гражданского общества на регуляцию добровольного включения законопослушных иммигрантов в новую социальную, экономическую, социокультурную среду принимающего социума.

- Сравнительное изучение адаптационной государственной миграционной политики в России и Германии, правовых основ, институтов и механизмов ее реализации с описанием категориально-понятийного аппарата и последующей разработкой теоретическая база и практических рекомендацией для повышения эффективности регуляции инклюзии иностранных граждан в принимающее общество.

- Компаративистский анализ правового статуса иностранных граждан в РФ и ФРГ как субъектов деятельности по адаптации (правовой, экономической, культурной, социальной), рассмотрение данного статуса с точки зрения предмета государственной миграционной политики.

- Разработка рекомендаций по совершенствованию российской модели адаптации иностранных граждан с учетом передовых подходов и практик, применяемых в ФРГ.

2**. Результаты:**

2.1 Научно-прикладная методология сравнительного политико-правового моделирования процесса адаптации иностранных граждан в государство-реципиент и в принимающее гражданское общество.

2.2 Экспертная оценка перспектив адаптации иммигрантов в принимающий социум с учетом целей, задач, принципов, составляющих фундаментальные основы государства и его миграционной политики, экономических, социальных, культурных потребностей регионов РФ.

2.3 Методика правовой, экономической, социальной, культурной инклюзии перспективных категорий иностранных граждан целях поддержания социальной стабильности принимающего гражданского общества, национальных интересов государства-реципиента.

2.4 Рекомендации по совершенствованию российской модели адаптации иностранных граждан с учетом передовых зарубежных подходов и практик.

Таким образом сравнительное политико-правовое моделирование может применяться в качестве метода познания и преобразования социальной реальности, диалектически объединяющий абстрактно-логические и эмпирические аспекты, и основанный изучении сущности исследуемых объектов путем анализа и иных способов исследования. С точки зрения построения правового материала описываемая модель адаптации иммигрантов демонстрирует как диспозитивные, так и императивные элементы.

Адаптация иностранных граждан - процесс деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, законопослушного иностранного гражданина, направленный на включение иммигранта в социальную структуру и систему социальных отношений принимающего государства; в экономические отношения в соответствии с принципами и нормами государственной экономической политики, в культурные, правовые отношения.

ФИНАНСОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(Финансовый университет)

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
|  |  |

Результат интеллектуальной деятельности

АДАПТАЦИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РОССИИ И ФРГ

(краткое описание содержания)

разработан в рамках научно-исследовательской работы по теме:

теория регулирования миграционных процессов

выполненной по Государственному заданию на 2019 год

Руководитель ВТК НИР

д-р полит. наук, профессор

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ В.Ю. Зорин

«\_\_\_» \_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2019 г.

Москва 2019

КРАТКОЕ ОПИСАНИЕ СОДЕРЖАНИЯ РЕЗУЛЬТАТА ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**Актуальность** сравнительной политико-правовой модели определяется научной и практической значимостью, важностью процесса адаптации иностранных граждан в принимающее общество, что нашло свое нормативное закрепление в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019 – 2025 годы. Одной из основных функций политико-правового моделирования является определение правовых основ регуляции адаптации индивидов (социальных групп, коллективов и социальных институтов) и эффективного взаимодействия между ними в рамках отдельного государства или мирового сообщества. Применен вид моделирования, основанный на данных о реальном состоянии соответствующего политико-правового явления.

1. **Цели и задачи РИД**

1.1. Цель – создание сравнительной политико-правовой модели посредством компаративного анализа государственной миграционной политики, правовых основ, институтов и механизмов управления процессом адаптации иностранных граждан в Российской Федерации и в ФРГ (как основного реципиента с наиболее разработанной системой адаптации иммигрантов) с учетом методологических подходов регулирования миграционных процессов в российском обществе, а также становых и международных норм регуляции миграции и механизмов обеспечения прав человека и минимизации миграционных рисков.

1.2. Для достижения поставленной цели должны быть решены следующие задачи:

- Сравнительное исследование процесса адаптации иностранных граждан, являющихся объектом государственной миграционной политики РФ и ФРГ; влияние органов местного самоуправления, институтов гражданского общества на регуляцию добровольного включения законопослушных иммигрантов в новую социальную, экономическую, социокультурную среду принимающего социума.

- Сравнительное изучение адаптационной государственной миграционной политики в России и Германии, правовых основ, институтов и механизмов ее реализации с описанием категориально-понятийного аппарата и последующей разработкой теоретическая база и практических рекомендацией для повышения эффективности регуляции инклюзии иностранных граждан в принимающее общество.

- Компаративистский анализ правового статуса иностранных граждан в РФ и ФРГ как субъектов деятельности по адаптации (правовой, экономической, культурной, социальной), рассмотрение данного статуса с точки зрения предмета государственной миграционной политики.

- Разработка рекомендаций по совершенствованию российской модели адаптации иностранных граждан с учетом передовых подходов и практик, применяемых в ФРГ.

2**. Результаты:**

2.1 Научно-прикладная методология сравнительного политико-правового моделирования процесса адаптации иностранных граждан в государство-реципиент и в принимающее гражданское общество.

2.2 Экспертная оценка перспектив адаптации иммигрантов в принимающий социум с учетом целей, задач, принципов, составляющих фундаментальные основы государства и его миграционной политики, экономических, социальных, культурных потребностей регионов РФ.

2.3 Методика правовой, экономической, социальной, культурной инклюзии перспективных категорий иностранных граждан целях поддержания социальной стабильности принимающего гражданского общества, национальных интересов государства-реципиента.

2.4 Рекомендации по совершенствованию российской модели адаптации иностранных граждан с учетом передовых зарубежных подходов и практик.

В сравнительной политико-правовой модели применен ряд авторских методов исследования: социально-политическое прогнозирование миграционных процессов, типизация индикаторов ведомственной миграционной отчетности, политико-правовая оценочная систематизация развития процессов адаптации иммигрантов в странах-реципиентах.

Миграционный процесс, с точки зрения автора, - вид социального процесса, направленный на освоение опыта территориального перемещения и готовности к изменению своего территориального статуса. Развивается эволюционно на 3-х стадиях: 1) формирование территориальной подвижности населения; 2) переселение, реализация потенциальной готовности к миграционной подвижности; 3) заключительную – приживаемость и адаптация мигрантов в местах вселения.

Регулирование процесса адаптации – важная часть миграционной политики государства. В свою очередь, миграционная политика - система общепринятых на уровне властных структур идей и концептуально объединенных средств, с помощью которых, прежде всего государство, а также другие общественные институты, соблюдая определенные принципы, предполагают достижение поставленных целей, реализуемая в соответствии с теми принципами, которые составляют фундаментальные основы государства.

Проведен сравнительный анализ адаптационной государственной миграционной политики в России, Германии (как основного реципиента с наиболее разработанной системой адаптации иммигрантов), разработана теоретическая база исследования ее эффективности и регуляции.

Исследован процесс адаптации иностранных граждан, влияние органов местного самоуправления, институтов гражданского общества на регуляцию включения иммигрантов в принимающее общество.

Научная новизна результатов исследования заключается в разработке теоретических принципов и методологии исследования процессов адаптации иммигрантов, их управленческого регулирования с учетом мирового опыта и тенденций развития. Системно исследованный опыт наиболее показательных стран-реципиентов в сфере адаптации иммигрантов позволяет вычленить качественные характеристики, и на этой основе предложить авторское видение эффективных управленческих практик регулирования миграционных процессов. Значимость проведенного исследования состоит в разработке предложений по эффективному применению инструментов государственного, управления, потенциала институтов гражданского общества для решения социально-экономических, политических, правовых, институциональных, вопросов, задач стратегического планирования и обеспечения общественной безопасности, поставленных на повестку глобальными и внутригосударственными миграционными процессами в странах-реципиентах. Российская Федерация принимает вызовы глобальных миграционных процессов. В 2019 году должна быть завершена легитимация глобальных договоров ООН по миграции и по беженцам. Следует признать, что на данный момент по этим документам нет международной консолидированной позиции, но Россия принимает шаги к завершению договорного процесса, рассматривая его, как вектор законодательного процесса в сфере государственной миграционной политики. Термины, использованные в исследовании процессов регулирования миграции, имеют важное значение не только для исследования в рамках научной статьи, но и в более широком плане в процессе осмысления и выработки единых подходов и унифицированного понимания социально-правовой деятельности по социальной и социокультурной адаптации, интеграции мигрантов в страновое правовое пространство.

Причинно-следственное понимание социально-экономических, политических, правовых, культурных и институциональных факторов глобальных и национальных миграционных процессов, в их числе адаптационных, выявление проблем согласования интересов принимающего общества, государства-реципиента, с одной стороны, трансграничных потоков иммигрантов, с другой, важны для формирования и реализации государственной миграционной политики во взаимодействии с институтами гражданского общества, с учетом норм обеспечения прав человека и минимизации миграционных рисков.

С позиций сравнительного странового и международного подходов автором осуществлен анализ базовых дефиниций регулирования миграционных процессов на основе положения Глобального договора о безопасной, упорядоченной и легальной миграции, принятого Межправительственной конференцией ООН 10 – 11 декабря 2018 г.

Современная глобальная миграция является посткризисной, которая трактуется, как процесс перемещения населения из регионов с повышенным уровнем социальной, экономической, политической, природно-ресурсной напряженности (нестабильности). Миграция населения из таких регионов обусловлена причинением вреда социокультурной, инфраструктурной, религиозно-конфессиональной, финансово-экономической, энергетической, политико-правовой, этно-социальной, экологической и иным благоприятным и традиционным средам жизнедеятельности.

Одним из ключевых факторов, вызывающих региональную напряженность (нестабильность) в современном мире, остается политический и/или вооруженный конфликт, причина которого заключается в столкновении интересов людей, организаций, стран.

Регулирование процесса посткризисной миграции ставит задачи для стран-реципиентов: обеспечения сбалансированности прав человека, интересов принимающего общества и национальной безопасности государства-реципиента, устранение последствий кризисов в государствах – миграционных донорах, предупреждения конфликта интересов. С точки зрения социально-политического и экономического баланса интересов должна решаться и задача адаптации иммигрантов в принимающее общество. Для России, в отличие от стран Европы, посткризисная миграция носит форму трудовой и экономической, но причины ее вызывающие аналогичны вышеуказанным.

Управление Верховного Комиссара по делам Беженцев ООН считает, что мировому сообществу следует в 2019 г. готовиться к ряду посткризисных волн вынужденной миграции: 1) из странах-реципиентов, принявших значительное число переселенцев, 2) по средиземноморскому маршруту; 3) из Турции, Ливана, Иордании, Ирака, Египта в связи с пролонгацией сирийского кризиса. Европа, в целом, примет в 2019 г. на 40 % больше посткризисных переселенцев, чем в предшествующий год. Российская Федерация принимает основные потоки из стран СНГ и постсоветского пространства. Преимущественно по целеполаганию это экономическая иммиграция (прежде всего трудовая). Но предпосылки этой иммиграции является посткризисная напряженность (нестабильность). По совокупности поставленных на миграционный учет граждан нестабильных стран Африки, Ближнего Востока, Азии в 01.01.2019 г. составила более 2 млн. человек, что составляет заметную долю в структуре миграционных потоков на территории России. Риск расширения негативных последствий и риск потенциальной социальной дестабилизации в миграционно-привлекательных регионах сохраняется и при усилении социального недовольства населения (прежде всего, снижением уровня жизни и материального положения, увеличением разрыва между сверхбогатыми и малоимущими) могут вызвать социальную дестабилизацию.

Предметом исследования являются политико-правовые принципы и подходы к регулированию адаптационного процесса иммигрантов, применимые в России и в Германии для управленческой практики.

Адаптация иммигрантов - процесс деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, законопослушного иностранного гражданина, направленный на включение иммигранта в социальную структуру и систему социальных отношений принимающего государства; в экономические отношения в соответствии с принципами и нормами государственной экономической политики, в культурные, правовые отношения. Каждый вид социальной адаптации (экономической, финансовой, социальной, социокультурной, правовой и др.) характеризуется конкретными социальными, правовыми, экономическими видами деятельности, отражающими эффективность регуляции адаптационного процесса.

Правовая адаптация рассматривается в исследовании, как процесс деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, законопослушного иностранного гражданина или лица без гражданства, направленный на включение иммигрантов в правовые отношения принимающего государство и его легитимацию.

Экономическая адаптация в авторском понимании - процесс деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, законопослушного иностранного гражданина или лица без гражданства, направленный на включение иммигрантов в экономические и торговые отношения, предпринимательство, инвестиции, денежно-кредитные, финансовые и валютные отношения в соответствии с принципами и нормами государственной экономической политики (правовой подход).

Социальную адаптация иммигранта автор изучает, как процесс деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, законопослушного иностранного гражданина или лица без гражданства, направленный на включение иммигранта в социальную структуру и систему социальных отношений принимающего государства.

Культурная адаптация иммигранта (с позиции политики-правового подхода) понимается автором, как процесс действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, иностранного гражданина или лица без гражданства, направленных на включение данных лиц в культурные отношения принимающего государства в соответствии с принципами и нормами государственной культурной политики.

Модель адаптации иммигрантов рассматривается с политико-правовой точки зрения и трактуется как выявленная в результате научного анализа форма отражения политико-правовой действительности, соотносимая с исследуемым объектом, служащая средством выражения его внутренней структуры, несущая информацию о нем и выполняющая описательную (демонстрационную) задачу.

Такая форма отражает способы внешнего воздействия на объект исследования (институционального, административного, властного, общественного и иного) и нормативного закрепления структурированной системы признаков объекта, отражающих закономерности существования и развития политических и правовых явлений действительности, а также служащих методологическим ориентиром для их изучения и модернизации. Автором применен вид моделирования, основанный на данных о реальном состоянии соответствующего политико-правового явления. Данный вид моделирования актуален при изучении сложных феноменов, как миграция, в которых затрагиваются интересы людей, социумов, государств, регионов, в которых отражен широкий спектр вызывающих их факторов (политических, экономических, социальных, культурных, правовых, геополитических и пр.). Реальное моделирование содействует совершенствованию методов регулирования сложных феноменов (как миграция) и оптимизации управления ими. В этой связи политико-правовая модель обладает самостоятельной научной ценностью, так как имеет свой спектр познавательных возможностей. Вместе с тем модель обладает научно-практическими качествами, поскольку имеет потенциал для реализации.

В Российской Федерации в результате эволюционного развития миграционного и иного законодательства, соответствующей правоприменительной практики получает формальное закрепление адаптационная модель регулирования миграционных процессов. В основе этой модели - создание и гарантированная поддержка государством полноценной инклюзия иммигрантов, законно пребывающих и проживающих на территории страны, в социальную структуру Федерации и ее систему правовых, гражданских, социальных и иных отношений. При этом акцент сделан на обеспечение поступательного развития принимающего общества и человеческого потенциала, динамичного роста экономики и комфортного, безопасного и взаимовыгодного сосуществования иммигрантов и титульного социума, исключающее или минимизирующее этнические, религиозные, культурные и иные типы конфликтов. Важное значение придается в российской модели регулированию демографической ситуации в корреляции с миграционными потоками. Не менее значимо для России предупреждение миграционных рисков и социально-экономических и геополитических вызовов.

По уровню институциональной проработанности, законодательного обеспечения, механизмов управления и методов участия институтов гражданского общества к российской модели адаптации иммигрантов близка модель ФРГ. Выбор германской модели адаптации обусловлен политической ролью ФРГ в решении глобальных миграционных проблем. В Германии на общефедеральном уровне комплекс вопросов, связанных с миграцией, отнесен к компетенции сразу нескольких федеральных органов исполнительной власти, которые в той или иной степени участвуют в реализации миграционной политики ФРГ, включая вопросы адаптации иностранных граждан: Федеральное Министерство внутренних дел; подведомственные МВД Федеральная Служба по миграции и беженцам (BAMF) и Федеральная полиция; Федеральное Министерство по труду и социальным вопросам (BMAS); подчиненное BMAS Агентство занятости, руководящее федеральной сетью агентств занятости и их филиалов; Федеральное Министерство образования и исследований; Федеральное Министерство по делам семьи, пожилых людей, женщин и молодежи; Постоянный Совет министров и руководителей органов внутренних дел федеральных земель (IMK), а также Совет министров и руководителей органов по труду и социальным вопросам. Вопросы адаптации в ФРГ решаются также и на уровне местных органов власти федеральных земель и могут относиться к компетенции различных министерств (например, Министерства социальных вопросов и семьи либо Министерства юстиции либо Министерства труда (как в Баварии) либо Министерства интеграции (как в Баден-Вюртемберг).

Центральным органом по вопросам адаптации иностранных граждан ФРГ является Служба по миграции и беженцам МВД ФРГ, к компетенции которой отнесен наиболее широкий перечень соответствующих функций, прав и полномочий. Итак, применительно к Германии политико-правовая модель адаптации иммигрантов базируется на принципе рассредоточения задач и функций в данной сфере по различным государственным органам при координирующей роли федерального МВД в лице Федеральной службы по миграции и беженцам. При реализации полномочий в сфере адаптации у МВД и подчиненных ему структур будет возникать естественный и не всегда легко преодолимый конфликт интересов, неумолимо влияющий на эффективность интеграционной деятельности и затрудняющий достижение целей интеграции.

В этой связи российский подход к выбору государственных органов, к компетенции которых отнесены полномочия в области адаптации иностранных граждан, выглядит более рациональным, взвешенным. Согласно российской адаптационной модели центральным государственным органом, в полном объеме занимающимся всем спектром вопросов адаптации иностранных граждан и лиц без гражданства, является Федеральное агентство по делам национальностей (ФАДН России). ФАДН является абсолютно самостоятельным с точки зрения предмета ведения федеральным органом исполнительной власти, руководство которым осуществляется Правительством Российской Федерации. Очевидно, что возможностей только одного государственного органа будет недостаточно для успешного решения задачи полноценной, устойчивой и долгосрочной адаптация иммигрантов.

По аналогии с ФРГ, к ее решению в Российской Федерация подключен еще целый ряд федеральных структур: Министерство труда и социального развития Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки., Министерство экономического развития России, Министерство иностранных дел России и др. К числу компетентных органов по вопросам адаптации следует отнести лице Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации, как орган, уполномоченный в сфере миграции в широком смысле этого слова, и реализующий в этой сфере властные полномочия, в том числе и социально-экономической и гуманитарной направленности. Но прямого указания на осуществление культурной и социальной адаптации иностранных граждан, как самостоятельной функции, статусный документ Министерства внутренних дел Российской Федерации не предусматривает, что не исключает это ведомство из числа субъектов реализации государственной политики по вопросам адаптации мигрантов. Аналогичным образом и положения о некоторых других государственных органах.

В целом, суммируя изложенное, следует сделать вывод, что, как и в случае с ФРГ, российская политико-правовая модель адаптации мигрантов в общем случае основана на принципе множественного участия в этой деятельности различных по своим задачам и функциям органов государственной власти при ведущей роли специального уполномоченного субъекта, наделенного необходимым объемом полномочий в сфере адаптации (ФАДН России).

Адаптация в ФРГ регламентирована положениями законов: о гражданстве, о проживании, экономической деятельности и интеграции иностранных граждан на федеральной территории; об оценке и признании иностранных профессиональных квалификаций. Но законодательство не содержит специального закона, устанавливающего правовые основы адаптационной деятельности. Ключевым актом в системе адаптации является Закон о проживании, экономической деятельности и интеграции иностранных граждан на федеральной территории. Закон о гражданстве фиксирует тождество натурализационных и адаптационных требований. Закон об оценке и признании иностранных профессиональных квалификаций устанавливает процедуры оценки иностранных трудовых навыков, создавая оптимальные условия для проверки и удостоверения документов о профессиональном образовании иммигрантов в целях трудоустройства соискателя сообразно его профессиональным способностям и образованию.

Положения Закон о проживании, экономической деятельности и интеграции иностранных граждан на федеральной территории устанавливают обязательность участия иностранного гражданина в адаптационных мероприятиях. Речь идет о необходимости посещения и успешного завершения интеграционных курсов, которые представляют собой базовый и расширенный курсы языковой подготовки, а также ознакомительный курс по информированию о правовой системе, культуре и истории Германии. Особенностью немецкого законодательства является тот обстоятельство, что оно определяет также и круг лиц, обязанных посещать адаптационные курсы, а также устанавливает систему санкций за невыполнение такой обязанности либо за несдачу итогового экзамена, предусматривающую меры административного воздействия, связанные с финансовыми начетами. Законодательство рассматривает адаптационную деятельность в широком плане, предусматривает обязательность дополнения курсов иными программами, реализуемыми на федеральном и земельном уровнях. Согласно этому Закону, разрабатываются МВД ФРГ и определяют перечни конкретных адаптационных мер, учитывающих миграционную специфику федерального, земельного и местного уровней. При этом такие перечни мер являются открытыми, то есть могут корректироваться, дополняться или иным образом оптимизироваться. Данные программы – инструмент гибкого управления адаптацией, характеризующийся вариативностью подходов, инновационностью и потенциалом.

Правовая основа деятельности а сфере адаптации иммигрантов в ФРГ характеризуется: 1) отсутствием системообразующего элемента в форме обособленного специального законодательного акта, 2) рассредоточением соответствующих нормативных предписаний по правовому массиву (по различным законам), 3) урегулированием на уровне закона наиболее значимых общественных отношений, 4) отказом от фиксации в законе исчерпывающего перечня адаптационных мер и порядка их применения с делегированием полномочий по определению конкретных мер и их практической реализации специальному уполномоченному субъекту в зависимости от складывающейся миграционной ситуации (дискретное полномочие), 5) императивностью (категоричностью) требования об участии в адаптационных мероприятиях для отдельных категорий иностранных граждан, 6) наличием ответственности за невыполнение требования об обязательности участия в адаптационных мероприятиях и 7) вниманием к вопросам признания образования и квалификаций, полученных иммигрантами в др. странах.

В России процесс оформления нормативной правовой основы деятельности по адаптации иностранных граждан еще не завершен, хотя многие базовые параметры уже нашли свое отражение в законодательстве и реализуются на практике. Как немецкая, так и российская политико-правовые модели адаптации оперируют в отсутствие базового специального законодательного акта, комплексно регулирующего вопросы адаптации. С учетом опыта Германии, логично предположить, что наличие в правовой системе государства подобного специального нормативного акта не является абсолютной необходимостью для эффективного функционирования адаптационной системы. Жесткая фиксация правоотношений на уровне закона будет лишить эту систему гибкости, способности «подстраиваться» под изменяющиеся внешние условия. Более продуктивным будет путь, избранный ФРГ – закрепление в законе только наиболее принципиальных моментов с предоставлением уполномоченным государственным органам широкого поля для маневра при определении перечня мер и способов и имплементации.

В этой связи применительно к Российской Федерации и с учетом изученной международной практики могут быть предложены следующие рекомендации по совершенствованию нормативной правовой основы деятельности по адаптации иммигрантов: а) рассмотреть целесообразность отказа от разработки самостоятельного комплексного базового нормативного акта (концепции), б) осуществлять регулирование правоотношений по вопросам адаптации в рамках отраслевых актов по соответствующим направлениям деятельности, в) ограничивать законодательное регулирование в сфере адаптации только наиболее важными правоотношениями, г) регулировать иные вопросы адаптации, включая определение перечней мер и порядка их применения, осуществлять в рамках разрабатываемых федеральных программ, что обеспечит гибкость в работе.

Современная Германия испытывает дефицит высококвалифицированных работников. В результате, основной акцент сделан на обеспечение интересов высококвалифицированных специалистов в части предоставления им в приоритетном порядке статуса долгосрочного пребывания и мер поддержки. С учетом происходящих глобальных геополитических изменений Германия с августа 2015 г. испытывает наплыв беженцев. Федеральные власти были поставлены перед необходимостью адаптации собственной миграционной политики под новые экстремальные условия. В настоящее время для Германии беженцы также являются приоритетной категорией иммигрантов. Правовой статус высококвалифицированных специалистов и беженцев с точки зрения адаптации в немецкое общество неодинаков: более привилегированное положение предоставлено первой группе иностранцев, а также установлен ряд жестких требований в отношении соискателей международной защиты.

В отличие от ФРГ, в Российской Федерации можно четко выделить приоритетные категории иностранных граждан. Согласно подпункту 6 пункта 5 и пункту 6 статьи 15.1 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от подтверждения владения русским языком, знания истории России и основ законодательства Российской Федерации, освобождены высококвалифицированные специалисты и члены их семей. Эта преференция свидетельствует об их особом привилегированном положении, что дает преференцию в адаптации. Однако, такой подход, имеющий целью способствование развитию человеческого потенциала и экономическому росту, не нашел прямого отражения в действующей редакции Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации. В этом документе констатируется: среди иностранных граждан, привлекаемых российскими работодателями, значительную долю составляют низкоквалифицированные работники, что обусловлено ростом сокращения рабочих мет этих категорий работников для титульного населения и низким уровнем диверсификации экономики.

В целях поддержания социальной стабильности целесообразно:

1. Развитие государственно-частного партнерства в сфере регулирования миграционных процессов и управления адаптацией иммигрантов на основе разумного распределения соответствующих задач между институтами гражданского общества (в том числе, кредитными организациями и инвесторами, представляющими реальной сектор экономики).

2. Проведение работы по преодолению пробелов в законодательстве, направленном на адаптацию иностранных граждан и по гармонизации законодательства государств – реципиентов с международными нормами права.

3. Создание ЭВМ продукта, применяющего универсальные методы и принципы отражения данных на картографической основе в сети Интернет с опубликованием на сайте интерактивной карты стран-реципиентов, с помощью которой пользователь (органы власти и управления, институты гражданского общества, иммигранты) может получать информацию о состоянии экономики, финансового климата, рынков труда, занятости, об уровне общественной стабильности в принимающих регионах с учетом перспектив привлечения эффективных/желательных иммигрантов и инвесторов.

4. Отнесение полномочий в сфере адаптации имигрантов в компетенции органов государственной власти, функционирование которых напрямую не связано с выполнением правоохранительных функций.

5. Разграничение обязанностей органов власти и управления по вопросам их участия в деятельности по адаптации/интеграции иммигрантов для обеспечения правового регулирования и охвата всех аспектов интеграционной деятельности при исключении дублирования их полномочий.

6. Применение института трудового и социального наставничества путем.

7. Развертывание при активном привлечении структур гражданского общества и негосударственных некоммерческих организаций консультационно-информационной и образовательной сети по адаптации иностранных граждан.

8. Доступ иммигрантов к электронным средствам коммуникации, различным бесплатным электронные приложениям, направленные на получение достоверной и актуализированной информации о различных аспектах пребывания и проживания в стране-реципиенте.

9. Разработка и реализация проектов адаптации/интеграции иммигрантов, учитывающих местные особенности, распространение наиболее успешных инициатив на федеральный, региональный уровни.

10. Организованное привлечение иностранных работников должно коррелироваться с внутренним трудовым потенциалом. Перед государством стоит задача определения на среднесрочную и долгосрочную перспективу тех категорий мигрантов (трудовых, бизнеса, научных сотрудников, обучающихся), которые важны для обеспечения национальных, социально-экономических интересов принимающего государства, готовы бесконфликтно адаптироваться и интегрировать в страну въезда и готовы, обладая достаточной информацией о принимающем государстве, пройдя домиграционную подготовку (в том числе профессионально-квалификационную, образовательную, санитарно-гигиеническую), приехать в страну-реципиент для временного и для постоянного проживания.