

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На правах рукописи

ДМИТРИЕВА ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИКИ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ
МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО
ОБЩЕСТВА**

Аннотация диссертации на соискание ученой степени кандидата политических
наук по специальности 23.00.02 – Политические институты, процессы и
технологии

Научный руководитель:
Волох Владимир Александрович
доктор политических наук, доцент

Москва – 2020

Актуальность темы исследования. Международная миграция оказывает значительное влияние на социально-экономическое и демографическое развитие Российской Федерации, вносит существенный вклад в эволюцию социальных отношений. С прибытием трудовых мигрантов и иммигрантов усложняется стратификация российского общества, вследствие чего развиваются процессы социально-политической трансформации. Вследствие значительной социокультурной дистанции между мигрантами и принимающим сообществом восприятие россиянами мигрантов остается достаточно негативным. Решение проблемы рисков развития социально-политического конфликта в сфере включения мигрантов в российское общество представляется возможным исключительно при условии реализации соответствующей государственной политики по адаптации и интеграции иностранных граждан и эффективного политического и государственного управления в этой сфере.

Вместе с тем, на современном этапе существует ряд проблем в области институционального, технологического и нормативно-правового обеспечения политики адаптации и интеграции мигрантов:

1) не принят законодательный акт, регулирующий общественные отношения в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан в российский социум, определяющий взаимодействие акторов политики интеграции, в том числе органов публичной власти и институтов гражданского общества;

2) не разработаны политические технологии управления процессом адаптации и интеграции мигрантов, как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях государственно-административного управления;

3) требуют доработки имеющиеся механизмы, а также необходима разработка новых инструментов мотивирования иностранных граждан к участию в мероприятиях по социальной и культурной адаптации и интеграции в принимающий социум;

4) практически не реализован потенциал институтов гражданского общества в качестве акторов политики адаптации и интеграции мигрантов;

5) не определена символическая составляющая политики адаптации и интеграции мигрантов в целях ее легитимации;

6) требуют уточнения теоретико-методологические подходы к решению указанных проблем, как к трактовке институциональной сущности национального общественного объединения в контексте политики адаптации и интеграции мигрантов, так и к регулированию общественных отношений в рассматриваемой сфере.

Исследование включает в себя анализ институциональных и технологических характеристик политики интеграции мигрантов в контексте ее реализации в Москве. Репрезентативность исследования обусловлена концентрацией в Московской агломерации до трети общероссийских миграционных потоков.

Степень разработанности научной проблемы.

Исчерпанность дифференциалистского дискурса и объявление о провале политики «мульти-культи» актуализировали западные и отечественные исследования на тему интеграции как процесса включения иммигрантов в принимающее сообщество, так и государственной политики по регулированию этого процесса.

Сравнительный анализ политик и стратегий управления этнокультурным многообразием, поиск положения политики интеграции в континууме «ассимиляция – мультикультурализм» представлены в работах Р. Брубейкера, В.Ю. Леденевой, А.Ю. Сунгурова, И. Цапенко, Т.Н. Юдиной. В этой связи интересен делиберативный проект Ю. Хабермаса как философская основа интеграционной политики поликультурных государств, стремящихся сохранить собственную идентичность перед наплывом иммигрантов, достигнув при этом общественной солидарности.

Интеграция как процесс, представляющий собой включение мигрантов в социальные институты государства-реципиента, а адаптация как начальная стадия этого процесса, подробно изучены В.Ю. Леденёвой. Методологические подходы к изучению и измерению интеграции мигрантов обобщены В.И. Мукомелем, при

этом особое внимание уделено критериям и индикаторам интеграции, возможностям их применения в российских реалиях.

В трудах В.А. Волоха при рассмотрении трансформации процессов формирования и реализации миграционной политики обозначается проблематика взаимодействия государства и гражданского общества в области адаптации и интеграции мигрантов. Аналитические работы С.В. Рогачева раскрывают проблематику взаимодействия государства и гражданского общества как фактора общественной консолидации. Исследования Л.Е. Ильичевой, И.В. Орловой, В.В. Смирнова посвящены понятийно-методологической эволюции гражданского общества в России, моделям его взаимодействия с государством, гражданскому участию в государственном управлении.

Большой вклад в теоретическое осмысление политики интеграции как вида миграционной политики по отношению к иммиграции, механизмов ее реализации в России внесли отечественные ученые В.А. Волох, Л.А. Кононов, В.С. Малахов, В.И. Мукомель, И.В. Ивахнюк, Т.Н. Юдина.

В публикациях А.Л. Арефьева, Ю.А. Горячева, В.Ф. Захарова, Л.Е. Курнешовой, Е.А. Омельченко, Т.В. Савченко, А.А. Парфёнова обобщены существующие практики и проблемные аспекты лингвистической и социокультурной адаптации несовершеннолетних иностранцев в российских учреждениях образования, в частности, в Москве. Гендерный аспект миграционных процессов, а также проблематика адаптационного и интеграционного потенциала семейной миграции получили развитие в работах Д.В. Полетаева, Е.В. Тюрюкановой.

В сфере включения мигрантов в российское общество совпадает целеполагание государственной политики в сфере миграции и национальной политики государства. Интеграция различных народов как нациестроительство, как путь исторического эволюционирования России и построения современной российской гражданской идентичности через концепт межнационального согласия рассмотрена Л.М. Дробижевой, В.Ю. Зориным, В.А. Михайловым, Н.В. Михайловой, С.В. Рыжовой, В.А. Тишковым. Политические аспекты

образования и существования диаспор как сообществ мигрантов, их интеграционный потенциал, а также значение для развития принимающих и отдающих государств изложены: Д.Р. Агуниас и К. Ньюленд, С. Бенхабиб, М.А. Омаровым, Г. Шеффером.

Наиболее известными отечественными исследователями адаптационного потенциала сообществ мигрантов, в том числе образовавшихся на территории Москвы, являются Е.А. Варшавер и А.Л. Рочева, А.В. Дмитриев и Г.А. Пядухов, И.М. Кузнецов, Е.А. Назарова, В.М. Пешкова.

Проблемы структурирования, функционирования и самопрезентации национальных объединений анализируются в работах М.А. Аствацатуровой, В.К. Мальковой, У.М. Мехдиевой и В.Р. Филиппова.

Концептуальные подходы к исследованию национально-культурных автономий и иных объединений как самоуправляемых институтов, созданных по этническому признаку, и оформляющих определенные групповые интересы, сформулированы Л.В. Андриченко, О.Е. Кутафиним, А.Г. Осиповым, В.В. Савельевым, Т.Я. Хабриевой.

В ряде публикаций отечественных исследователей обобщается и анализируется опыт работы национальных общественных объединений, функционирующих в регионах и на федеральном уровне. Тем не менее, предметно не изучен потенциал национальных общественных объединений, в том числе функционирующих на территории Москвы, как институтов гражданского общества в качестве акторов политики адаптации и интеграции мигрантов. Не проанализированы механизмы реализации государственной политики в данной сфере в контексте взаимодействия государства и гражданского общества.

Объектом исследования является политика адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации. **Предмет** исследования – особенности реализации политики адаптации и интеграции мигрантов в контексте взаимодействия власти и гражданского общества.

Цель исследования – выявление существующих проблем взаимодействия государства с институтами гражданского общества в сфере адаптации и интеграции

мигрантов, выработка мер по оптимизации институциональной, технологической и нормативно-правовой составляющей политики адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации.

Достижение поставленной цели предопределяет решение следующих **исследовательских** задач, в соответствии с которыми выстроены логика данного исследования и его структура:

- 1) обобщить теоретико-методологические основы политики адаптации и интеграции;
- 2) изучить современное состояние институционального, нормативно-правового и технологического обеспечения политики адаптации и интеграции;
- 3) выявить инфраструктурные особенности реализации политики адаптации и интеграции на примере Москвы;
- 4) определить особенности структурирования и функционирования гражданского общества в Российской Федерации;
- 5) определить потенциал национальных общественных объединений как акторов политики адаптации и интеграции;
- 6) выработать предложения по совершенствованию политических технологий взаимодействия власти с общественными объединениями при реализации политики адаптации и интеграции.

Основная **гипотеза** исследования состоит в том, что совершенствование политических технологий взаимодействия власти с институтами гражданского общества в сфере адаптации и интеграции мигрантов позволит развить потенциал институтов гражданского общества, в том числе национальных общественных объединений в качестве акторов политики адаптации и интеграции.

Информационная база исследования. Документы Федеральной миграционной службы, Управления Федеральной миграционной службы по городу Москве и Государственного бюджетного учреждения города Москвы «Многофункциональный миграционный центр». Нормативно-правовые акты в сфере интеграции мигрантов, а также в сфере деятельности национальных

общественных объединений. Проекты нормативно-правовых актов Федеральной миграционной службы и Федерального агентства по делам национальностей.

Эмпирическая составляющая исследования:

1) результаты собственных мониторингов инфраструктуры для социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан;

2) результаты собственных исследований спектра национальных общественных объединений, функционирующих на территории Москвы, в контексте их деятельности по адаптации и интеграции мигрантов;

3) статистические данные ФМС России и Главного управления по вопросам миграции МВД России;

4) три экспертных интервью со специалистами в области практической работы по организации взаимодействия национальных общественных объединений с органами власти федерального и регионального уровня.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1) в ходе анализа современного состояния институционального, нормативно-правового и технологического обеспечения политики адаптации и интеграции, выявлены основные факторы, препятствующие осуществлению эффективного государственного управления при реализации политики адаптации и интеграции мигрантов;

2) выявлены инфраструктурные особенности реализации политики адаптации и интеграции в Москве, оценена эффективность ее механизмов;

3) дифференцированы категории иностранных граждан – участников процессов адаптации и интеграции в Москве, проведена оценка численности иммигрантов;

4) обоснованы элементы теоретико-методологического подхода к трактовке институциональной сущности национального общественного объединения как субъекта гражданского общества в контексте политики интеграции мигрантов;

5) определен потенциал национальных общественных объединений как акторов политики адаптации и интеграции, выявлены обстоятельства, влияющие

на раскрытие его потенциала (факторы эффективности национального объединения);

6) выработаны предложения по совершенствованию политических технологий взаимодействия власти с институтами гражданского общества при реализации политики адаптации и интеграции;

7) предложена авторская локальная технология по взаимодействию органов государственного управления местного уровня с институтами гражданского общества в сфере интеграции иммигрантов;

8) предложена концепция Декларации межнационального (межэтнического) согласия в качестве механизма легитимации политики адаптации и интеграции.

Теоретическая и практическая значимость исследования Основные выводы и результаты исследования целесообразны к использованию в практической деятельности соответствующих государственных и общественных структур, в том числе, национальных общественных объединений. Практические рекомендации могут способствовать оптимизации институционального и нормативно-правового обеспечения политики интеграции мигрантов в российское сообщество. На основании предложения по совершенствованию политических технологий взаимодействия власти с общественными объединениями при реализации политики адаптации и интеграции могут быть подготовлены методические пособия для органов публичной власти всех уровней.

Материалы исследования дают прирост научного знания в сфере реализации политики адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации и могут быть использованы при научно-исследовательском анализе современного состояния и перспектив развития гражданского общества в Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие положения исследования:

1. Применение политических технологий функционального типа при реализации политики адаптации и интеграции мигрантов затруднено в связи с отсутствием нормативно-правового закрепления функций и полномочий органов исполнительной власти всех уровней и неосуществлением основным

государственным актором политики интеграции в полном объеме комплекса мер на этапе формирования политики адаптации и интеграции мигрантов.

2. Развитие политического процесса евразийской интеграции наряду с отсутствием существенной динамики в развитии системы домиграционной подготовки в странах-донорах миграции нивелируют эффективность существующего нормативно-правового инструмента мотивации иностранных граждан к социокультурной адаптации в Российской Федерации.

3. Национальные общественные объединения как институт гражданского общества, являются акторами политики интеграции мигрантов, однако, их потенциал в качестве проводников этой политики незначителен и используется не в полной мере в силу ряда особенностей их функционирования и самопрезентации.

4. Существующие механизмы диалога власти и гражданского общества при реализации политики адаптации и интеграции недостаточно эффективны и нуждаются в развитии посредством совершенствования технологий государственного управления в рассматриваемой сфере.

5. Политические технологии взаимодействия власти с общественными объединениями в ходе осуществления политики адаптации и интеграции мигрантов необходимо совершенствовать в следующих направлениях: разработка инструментов мотивирования мигрантов к участию в адаптационно-интеграционных мероприятиях; дифференцирование интеграционных практик в зависимости от категорий групп мигрантов; внедрение соответствующей системы критериев оценки общественных объединений; создание механизмов организационного обеспечения политики адаптации и интеграции; применение локальных политических технологий; легитимация политики адаптации и интеграции.

Апробация результатов исследования. По теме диссертации опубликованы 18 научных статей, из которых 5 работ (одна в соавторстве) представлены в изданиях, рекомендованных ВАК. Объем указанных публикаций составил 7 п. л.

Основные положения, результаты и выводы диссертационного исследования изложены в 2013-2019 годах в ходе международных и всероссийских научно-практических конференций, посвященных актуальным вопросам миграции, а также государственному управлению, в том числе в сфере миграции и в сфере межнациональных отношений.

Апробация результатов исследования проведена в ходе организации и модерирования трех дискуссионных секций по теме социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан в рамках научно-практических конференций.

Материалы исследования послужили основой для проведения автором лекций и научно-практических семинаров по вопросам реализации политики адаптации и интеграции иностранных граждан в рамках программ повышения квалификации государственных гражданских служащих, организованных в 2015-2017 годах на базе МГУУ Правительства Москвы.

Материалы исследования использованы автором в ходе экспертных обсуждений задач миграционной политики, в том числе, по отношению к иммиграции и вынужденной миграции, проекта «Стратегии национальной политики города Москвы на период до 2025 года», и проекта профессионального стандарта «Специалист по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений».

Мнение автора, изложенное в ходе апробации результатов исследования, учтено в части касающейся при разработке Методических рекомендаций для органов исполнительной власти, местного самоуправления и бюджетных организаций города Москвы по реализации Стратегии национальной политики города Москвы на период до 2025 года.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, выводов и рекомендаций, а также трех приложений.



Т.Н. Дмитриева