

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ УПРАВЛЕНИЯ

На правах рукописи

ДМИТРИЕВА ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА

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

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата политических наук по специальности
23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

Научный руководитель
доктор политических наук, доцент В.А. Волох

Москва – 2020

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ПОЛИТИКА АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	30
1.1. Теоретико-методологическое обоснование политики адаптации и интеграции	30
1.2. Современное состояние институционального, нормативно- правового и технологического обеспечения политики адаптации и интеграции	45
1.3. Инфраструктурные особенности реализации политики адаптации и интеграции (на примере Москвы)	61
ГЛАВА 2. РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ	81
2.1. Особенности структурирования и функционирования гражданского общества в Российской Федерации.....	81
2.2. Потенциал национальных объединений как акторов политики адаптации и интеграции	96
2.3. Совершенствование политических технологий взаимодействия власти с общественными объединениями при реализации политики интеграции.....	110
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	126
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ.....	131
СПИСОК ИЛЛЮСТРАТИВНОГО МАТЕРИАЛА	150
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	151

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Развитие техногенной цивилизации, трансформируя традиционные общества и их культуры, порождает феномен глобализации, неотъемлемой составляющей которого являются масштабные миграционные процессы. Очевидно, что экономические, социальные и экологические факторы, а также политическая нестабильность будут и далее влиять на глобальные тенденции в области миграции¹. По данным Организации Объединенных Наций число международных мигрантов в мире стремительно растет и в 2019 году достигло почти 272 миллионов, что на 52 миллиона больше, чем в 2010 году, и на 99 миллионов больше, чем в 2000 году. Рост масштабов международной миграции сопровождается ее относительно высокой концентрацией: в 2019 году более двух третей от общего числа международных мигрантов приходилось на 20 стран, из которых на первом месте США, где проживает 51 миллион мигрантов, второе и третье место делят Германия и Саудовская Аравия с 13 миллионами мигрантов, Российская Федерация, расположилась на четвертом месте с 12 миллионами мигрантов².

Миграционные процессы оказывают значительное влияние на социально-экономическое и демографическое развитие Российской Федерации. Согласно прогноза Федеральной службы государственной статистики, основным трендом изменения численности населения на ближайшие годы станет компенсация

¹ Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН, 4 августа 2016 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/A_71_296_R.pdf (дата обращения: 12.10.2020).

² International Migration Report 2017(Highlights) Department of Economic and Social Affairs. United Nations. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf. (дата обращения: 12.10.2020); International Migration 2019 Report. Department of Economic and Social Affairs Population Division. United Nations. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019_Report.pdf (дата обращения: 12.10.2020).

естественной убыли населения России миграционным приростом³. Кроме того, вследствие мирового эпидемиологического кризиса, вызванного короновирусной инфекцией, международные мигранты вынуждены пребывать длительные сроки в странах-реципиентах.

Международная миграция вносит существенный вклад в эволюцию социальных отношений. С прибытием трудовых мигрантов и иммигрантов усложняется стратификация обществ государств-реципиентов, вследствие чего развиваются процессы социально-политической трансформации, отчетливо проявившиеся в ходе миграционного кризиса, возникшего Европейском союзе в начале 2015 года вследствие дестабилизации стран Северной Африки, Ближнего Востока и Южной Азии.

Размеры и одномоментный характер волны мигрантов, захлестнувшей Европу, проявили неэффективность европейских институтов и организационных структур, созданных для регулирования и контроля над миграционными потоками. Миграция стала неуправляемой, беженцы и мигранты из бедных и отсталых регионов мира, получая блага от европейцев, отторгают европейские ценности и пытаются установить свои собственные правила игры, создавая и расширяя свои культурно-национальные уклады в европейских городах⁴.

На фоне европейских событий состояние дел, обусловленное нахождением международных мигрантов в России, можно охарактеризовать как стабильное. Функционеры международных организаций отмечают, что политика Российской Федерации в сфере миграции безупречна и реализуется превосходным образом⁵. Нормативно-правовые акты, принятые в ходе реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной главой государства 8 июня 2012 года (далее –

³Демографический прогноз до 2035 года. Изменение численности населения по вариантам прогноза. Официальный сайт Росстата. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781> (дата обращения: 12.10.2020).

⁴Капица Л.М. Миграционный цунами в Европейском союзе. Портал МГИМО. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/migratsionnyy-tsunami-v-nbsp-evropeyskom-soyuze/>. (дата обращения: 12.10.2020).

⁵Эксперт: миграционная политика РФ безупречна, в отличие от европейской [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://ria.ru/world/20160324/1396390441.html>. (дата обращения: 29.03.2016).

Концепция 2012)⁶, на этапе с 2012 по 2015 год, а также совершенствование инструментов правового регулирования в сфере миграции в последующие годы позволили сочетать меры противодействия незаконной миграции с поддержкой мигрантов, находящихся в правовом поле, повышением их правовой и социальной защищённости. Новый импульс оптимизации законодательства в сфере миграции обусловлен положениями вступившей в силу 31 октября 2018 года Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы (далее – Концепция 2018)⁷

Миграционные процессы представляют собой важный фактор политического, социально-экономического и демографического развития России, поэтому в последнее время заметны устойчивые изменения в отношении государства и общества к проблеме миграции населения: на смену негативному отношению приходит осознание позитивного потенциала миграции⁸. Вместе с тем, восприятие россиянами мигрантов остается достаточно негативным. Использование труда мигрантов в коммунальном хозяйстве и сфере услуг стало уже привычным всего лишь для половины граждан страны, а привлечение мигрантов к работе в других сферах скорее не приветствуют, до 75% россиян⁹. Представляется, что причины такого отношения скрыты в наличии значительной социокультурной дистанции между мигрантами и принимающим сообществом, отчего установление конструктивного взаимодействия затруднено. Решение проблемы рисков развития социально-политического конфликта в сфере включения мигрантов в российское общество представляется возможным исключительно при условии реализации соответствующей государственной

⁶Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/>. (дата обращения: 25.01.2018).

⁷Указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/58986>. (дата обращения: 01.11.2018)

⁸Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами: монография. - Самара: Изд-во «Бахран-М», 2015. - С.160.

⁹Мигранты на российском рынке труда: за и против. Сайт ВЦИОМ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115643>. (дата обращения: 12.10.2020).

политики по адаптации и интеграции иностранных граждан и эффективного политического и государственного управления в этой сфере.

В целях выполнения задачи содействия адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом Концепцией 2012 года был определен ряд основных направлений деятельности, предусматривающих взаимодействие органов власти всех уровней с институтами гражданского общества. Аналогичная задача по вовлечению институтов гражданского общества в процесс формирования системы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов заявлена в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (далее – Стратегия)¹⁰. Концепция 2018 подтвердила направленность государственной политики на привлечение мигрантов, способных успешно интегрироваться в российское общество, создание условий для адаптации иностранных граждан и участие институтов гражданского общества в реализации миграционной политики¹¹. Все более значимый в мире феномен диаспоры и этничности, а также весомая этнокультурная составляющая российского гражданского общества актуализируют вопросы участия национальных общественных объединений в качестве акторов политики адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации.

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;

¹⁰ Указ Президента РФ от 19.12.2012 N 1666 "О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года" [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139350/ (дата обращения: 25.01.2018).

¹¹ Указ Президента РФ от 31.10.2018 N 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/58986> (дата обращения: 01.11.2018).

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.

Данное диссертационное исследование включает в себя анализ институциональных и технологических характеристик политики интеграции мигрантов в контексте ее реализации в Москве. Исследование отличается репрезентативностью, так как Московская агломерация в качестве экономически развитого региона и крупнейшего транспортного узла притягивает к себе до 32% общероссийских миграционных потоков¹².

Вышеизложенные тезисы обусловили содержательную часть данной работы и определили актуальность диссертационного исследования.

Степень разработанности научной проблемы. В семидесятые годы двадцатого века внимание научного сообщества было обращено на исследование политики мультикультурализма и мультикультурных практик в связи с

¹² Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2019 года с распределением по странам и регионам. Официальный сайт МВД РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/19365693/> (дата обращения: 15.01.2020).

альтернативным ассимилиционистским воззрениям поворотом в общественной мысли. Как выразился Р. Брубейкер, период 1980–1990 гг. был отмечен «беспрецедентным расцветом дифференциалистского дискурса и дифференциалистских интеграционных политик во всех западных странах иммиграции»¹³. Несомненно, в эволюции политических теорий и практик от ассимиляции к мультикультурализму нашла отражение глубинная связь политической мысли с культурно-философской парадигмой общества в определенный исторический период. Фактор развития политического дискурса в контексте философской парадигмы модернизма и постмодернизма оказал заметное влияние на регулирование и управление политическими и социальными процессами, предполагающими интеграцию различных слоев населения. В данном контексте, политика ассимиляции свойственна индустриальному обществу эпохи Модерна, характеризующейся монизмом в культуре, политической теории и идеологии. В свою очередь, плюралистичность эпохи Постмодерна выразилась в предпочтении мелких, локальных нарративов, что, в совокупности с борьбой за деколонизацию и движениями за гражданские права, породило мультикультурализм как идеологию и как политическую практику.

Однако, к десятым годам двадцать первого века исчерпанность дифференциалистского дискурса и объявление европейскими политиками провала политики «мульти-культи» актуализировали и западные, и отечественные исследования на тему интеграции как процесса включения иммигрантов в принимающее сообщество, так и государственной политики по регулированию этого процесса.

Признанный идеолог мультикультурализма и основатель канадской мультикультурной политической модели У. Кимлика, анализируя эволюцию мультикультурных практик в различных странах Запада, признает, что разработанная им политическая модель не является универсальной. Он отмечает, что в западных странах происходит переход к интеграционной гражданской политике, которая характеризуется возрождением идеи государственного

¹³Брубейкер Р. Этничность без групп. - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. - С.214.

строительства через общие ценности и идентичности. Она отличается от мультикультурализма по многим направлениям, в том числе в своем отношении к культурному разнообразию¹⁴. Поиск альтернативных мультикультурализму разновидностей политики по отношению к иммиграции находит отражение в работах Э.А. Паина (идея «интеркультурализма»)¹⁵, Ю.В. Попкова (идея «интернационализации»)¹⁶, М.А. Южанина (идея «конструктивного мультикультурализма»)¹⁷ и В.Н. Осташкина (5 сценариев «возможного развития мультикультурализма в мире»)¹⁸.

Сравнительный анализ политик и стратегий управления этнокультурным многообразием, поиск положения политики интеграции в континууме «ассимиляция – мультикультурализм» представлены в работах Р. Брубейкера, В.Ю. Леденевой, Т.С. Соколовой, А.Ю. Сунгурова, И. Цапенко, Т.Н. Юдиной¹⁹. В этой связи интересен делиберативный проект Ю. Хабермаса²⁰ как философская основа интеграционной политики поликультурных государств, стремящихся

¹⁴Кимлика У. Современная политическая философия: введение / пер. с англ. С. Моисеева. - М.: Изд. дом Гос. ун-та - Высшей школы экономики, 2010; Кимлика У. Взлет и падение мультикультурализма? // Дискурс-Пи. - 2013. - №1-2. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/vzlet-i-padenie-multikulturalizm.a> (дата обращения: 12.10.2020).

¹⁵ Паин Э.А. Гражданская культура развивается не вместо национальных культур, а вместе с ними. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:http://www.gorby.ru/presscenter/news/show_28526 (дата обращения: 29.03.2016).

¹⁶ Попков Ю. В. Мультикультурализм, интеркультурализм, интернационализация в социокультурной динамике //Вестник Новосибирского гос. ун-та. Серия: Философия. 2015. Т. 13, вып. 2. С. 48–55.

¹⁷ Южанин М.А. Государства-нации и этнокультурные сообщества в глобализирующемся мире: теоретико-социологический анализ: монография. - М.: Наука, 2011.

¹⁸Осташкин В.Н. Мультикультурализм вчера, сегодня и завтра: социокультурный анализ и прогноз// Историческая и социально-образовательная мысль. -2013. - № 5 (21) - С. 313-317.

¹⁹ Брубейкер Р. Этничность без групп. - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012; Леденёва В.Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов: монография. - М.: Изд-во «Спутник +», 2014; Соколова Т.С. Политика интеграции иммигрантов: ассимиляционный подход // Власть. - 2009. - №11. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politika-integratsii-immigrantov-assimilyatsionnyy-podhod> (дата обращения: 23.12.2016); Сунгуров А.Ю. Миграционная политика: сравнительный анализ зарубежного опыта и некоторые рекомендации для России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/71542548>. (дата обращения: 29.03.2017); Цапенко И. Развитые страны: интеграционная политика в отношении иммигрантов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0339/analit03.php>. (дата обращения: 29.03.2017); Юдина Т.Н. Миграционные процессы: теория, методология и практика социологического исследования: дис. ... доктора социол. наук: 22.00.01 / Юдина Татьяна Николаевна. - М., 2004.

²⁰Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории/ пер. с нем. Ю.С. Медведева; под ред. Д.В. Складнева. - СПб: Наука, 2008.

сохранить собственную идентичность перед наплывом иммигрантов, достигнув при этом общественной солидарности.

Имея в виду, что интеграция общества в единое целое и есть предназначение политики, вслед за Т. Парсонсом²¹, Т.Н. Юдина²² подчеркивает необходимость развития механизмов социальной интеграции в направлении общей культурной ориентации общества. Интеграция как процесс, представляющий собой включение мигрантов в социальные институты государства-реципиента, а адаптация как начальная стадия этого процесса, подробно изучены В.Ю. Леденёвой²³.

В статьях К.Б. Бреттелл и Дж.Ф. Холлифилд, Е. Волосенковой, П. Кабаченко и Е. Тарасовой²⁴ отражены методологические и методические вопросы исследования процесса интеграции мигрантов в принимающие сообщества как составляющей миграционного процесса. 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 реалиях²⁵.

Известными учеными Института социально-политических исследований РАН Г.В. Осиповым, Л.Л. Рыбаковским, С.В. Рязанцевым²⁶ осуществлены

²¹ Парсонс Т. О структуре социального действия / под общ. ред. В. Ф. Чесноковой и С. А. Белановского. М.: Академический Проект, 2002; Парсонс Т.: О социальных системах / под общ. ред. В. Ф. Чесноковой и С. А. Белановского. - М.: Академический Проект, 2002.

²² Юдина Т.Н. Социология миграции: Учебное пособие для вузов. – М.: Академический Проект, 2006.

²³ Леденёва В.Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов: монография. – М.: Изд-во «Спутник +», 2014.

²⁴ Методология и методы изучения миграционных процессов: междисциплинарное учебное пособие / под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В.И. Мукомеля. - М.: Центр миграционных исследований, 2007.

²⁵ Мукомель В.И. Адаптация и интеграция мигрантов: методологические подходы к оценке результативности и роль принимающего общества // Россия реформирующаяся: ежегодник: сборник научных статей. – М.: Новый хронограф, 2016. - Вып. 14 - С. 411-467.

²⁶ Демографическое развитие России в XXI веке / под ред. акад. Г.В. Осипова и проф. Л.Л. Рыбаковского. - М.: Экон-Информ, 2009; Рыбаковский Л.Л. История и теория миграции населения. Кн. 1: Мировые миграции: исторические фрагменты и их детерминанты. - М.: Экон-Информ, 2016; Рыбаковский Л. Л. История и теория миграции населения. Кн. 2: Миграция населения: явление, понятие, детерминанты. М.: Экон-Информ, 2017; Рязанцев С.В. Миграционный кризис: последствия для Европы и уроки для России / С.В. Рязанцев, М.Н. Храмова, Г.И. Гаджимурадова // Служба занятости. - №3. - 2017. - С. 46-55; Рязанцев С.В. Интеграция мигрантов в контексте внешней миграционной политики России // Социологические исследования. - 2018. - № 1. - С. 105-111; Миграционное взаимодействие

фундаментальные исследования по миграционной проблематике, в ходе которых установлена динамика демографических и миграционных процессов, а также предложены теоретическое обоснование и практические рекомендации по формированию демографической и миграционной политики в стране.

Среди работ, послуживших основой исследования, следует выделить труды В.А. Волоха, в которых при рассмотрении трансформации процессов формирования и реализации миграционной политики, эффективного политического и государственного управления миграционными процессами, обозначается проблематика взаимодействия государства и гражданского общества в области адаптации и интеграции мигрантов. Значительное влияние на позицию автора при оценке роли институтов гражданского общества как акторов политики адаптации и интеграции мигрантов оказали аналитические работы С.В. Рогачева, касающиеся проблематики взаимодействия государства и гражданского общества как фактора общественной консолидации²⁷. Исследования Л.Е. Ильичевой, И.В. Орловой, В.В. Смирнова²⁸ 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. Юдина²⁹. Формирование ее правовой и

России со странами Восточной и Юго-Восточной Азии. / Под редакцией чл.-корр. РАН Рязанцева С.В., к.э.н. Лукьянца А.С., к.э.н. Тер-Акопова А.А. - М.: Экон-Информ, 2018.

²⁷ Рогачев С.В. Российское государство в условиях угроз и рисков новой социально-политической реальности // Россия в новой социально-политической реальности: мониторинг вызовов и рисков. Вып. №2. – М.: Проспект, 2014. – С.12-22; Рогачев С.В. Российская социальная реальность: интересы по критериям риска: аналитический доклад. – М.: ФГБУН ИСПИ РАН, 2017.

²⁸ Россия в XXI веке: Политика. Экономика. Культура: Учебник для студентов вузов / под ред. Л.И. Ильичевой, В.С. Комаровского. - М.: Аспект Пресс, 2016; Орлова И.В., Рогачев С.В., Формирование механизмов саморегуляции и становление системы народовластия в современной России // Социально-политические науки. – М. Издательский дом «Юр-ВАК», 2019. – №2- С.10-14.

²⁹ Волох В.А. Трансформация процессов формирования и реализации миграционной политики России: монография. - М.: Изд-во «Спутник+», 2011; Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами; монография. - Самара: Изд-во «Бахман-М», 2015; Волох В.А. Миграционная политика: учебное пособие. - М: ГУУ, 2017; Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. - М.: РАГС при Президенте Российской Федерации, 2010;

институциональной основы отразили в своих работах Л.В. Андриченко, Е.А. Назарова, А.Б. Паскачев, В.А. Суворова, И.Н. Трофимова³⁰.

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 в сфере адаптации и интеграции отдельных категорий мигрантов, проблемные аспекты лингвистической и социокультурной адаптации несовершеннолетних иностранцев в российских учреждениях образования, имеющаяся практика их разрешения в России, в частности, в Москве³¹. Гендерный аспект миграционных процессов, а также проблематика адаптационного и интеграционного потенциала семейной миграции получили развитие в работах Д.В. Полетаева, Е.В. Тюрюкановой³².

Малахов В.С. Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России: рабочая тетрадь. - М.: Спецкнига, 2014; Малахов В.С. Интеграция мигрантов: Концепции и практики. - М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2015; Мукомель В.И. Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски: рабочая тетрадь. - М.: Спецкнига, 2013; Ивахнюк И.В. Некоторые методологические и практические вопросы политики интеграции мигрантов в России // Интеграция мигрантов: возможна ли она в современном обществе? - М.: Проспект, 2016. - С. 8-28; Юдина Т.Н. Интеграционные контракты как инструменты иммиграционной политики: европейский опыт для России // Там же. С.46-59.

³⁰ Андриченко Л. В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал российского права. - 2015. - №10 (226). [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-mehanizmy-sotsialnoy-i-kulturnoy-adaptatsii-i-integratsii-migrantov-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 28.08.2017); Назарова Е.А. Концептуальные аспекты регулирования межнациональных отношений в полиэтнических регионах: коммуникативные аспекты // Коммуникология. - 2014. - Т.4. - № 2. - С. 116-125; Паскачев А.Б. Национальная политика России (от империи – к единой российской нации). – Ярославль: Литера, 2016; Суворова В.А. Современная иммиграционная политика Российской Федерации: политико-правовой и институциональный аспекты: дис ... канд. полит. наук: 23.00.02. – М., 2008; Трофимова И.Н. К проблеме регулирования межэтнических отношений в местных сообществах // ARS ADMINISTRANDI. 2014. №1. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-probleme-regulirovaniya-mezhetnicheskikh-otnosheniy-v-mestnyh-soobshchestvah> (дата обращения: 28.08.2017).

³¹ Арефьев А.Л. Национальные и иностранные языки в российской системе образования. Научное издание / под ред. академика Г.В. Осипова. – М.: ИСПИ РАН, 2017; Горячев Ю.А., Захаров В.Ф., Курнешова Л.Е., Омельченко Е.А., Савченко Т.В. Интеграция мигрантов средствами образования: опыт Москвы. - М.: Издательский дом «Этносфера», 2008; Омельченко Е.А. Интеграция мигрантов средствами образования: российский и мировой опыт. – М.: Этносфера, 2018; Парфёнов А.А. Нормативные основы интеграции и социокультурной адаптации детей мигрантов в странах Европы и России // Право и политика. - 2016. - № 11. - С. 1359 - 1365. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://e-notabene.ru/plp/article_21051.html (дата обращения: 10.09.2017).

³² Дмитрий Полетаев: Россия должна серьезно вкладываться в интеграцию мигрантов, особенно - детей. [Электронный ресурс]. URL: <http://migrant.ru/dmitrij-poletaev-rossiya-dolzha-serezno-vkladyvatsya-v-integratsiyu-migrantov-osobenno-detej/> (дата обращения 10.09.2017); Полетаев Д.В. Трудовая эксплуатация детей мигрантов в России (на примере Москвы) // Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. -2013. - №1. - С.134-151; Женщины-мигранты из стран СНГ в России / под ред. Е.В. Тюрюкановой. - М.: МАКС Пресс, 2011.

В рассматриваемой 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 Н.А. Барышной, Л.М. Дробижевой, В.Ю. Зориным, В.А. Михайловым, Н.В. Михайловой, С.В. Рыжовой, В.А. Тишковым³³. Политические аспекты образования и существования диаспор как сообществ мигрантов, их интеграционный потенциал, а также значение для развития принимающих и отдающих государств изложены рядом зарубежных экспертов: Д. Р. Агуниас и К. Ньюленд, С. Бенхаbib, М.А. Омаровым, Г. Шеффером³⁴.

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. Пешкова³⁵.

³³ Барышная Н.А. О механизмах государственного регулирования этнополитических отношений в России // Вестник Российской нации. - 2014. - № 3 (35) - С. 101 – 116; Дробижева Л.М. Консолидационный ресурс общероссийской гражданской идентичности// Реализация государственной национальной политики: опыт города Москвы и регионов России. - М.: ГБУ «МДН», 2019. - С.30-40; Дробижева Л.М. Этничность в социально-политическом пространстве Российской Федерации. Опыт 20 лет. - М.: Новый хронограф, 2013; Гражданская, региональная и этническая идентичность: вчера, сегодня, завтра / рук. проекта и отв. ред. Дробижева Л.М. - М.: Российская политическая энциклопедия, 2013; Зорин В.Ю. Стратегия государственной национальной политики – проблемы и новые концептуальные подходы их решения // Интегративная перспектива в гуманитарных науках. - 2014. - № 1. - С. 9-18; Михайлов В.А., Михайлова Н.В. История государственной национальной политики России в досоветский период. // Реализация государственной национальной политики: опыт города Москвы и регионов России. - М.: ГБУ «МДН», 2019. - С.12-20; Рыжова С.В. Этническая идентичность в контексте толерантности. - М. Альфа-М. 2011; Тишков В.А. Единство в многообразии: публикации из журнала «Этнопанорама» 1999–2011 гг. - 2-е изд., перераб. и доп. - Оренбург: Издательский центр ОГАУ, 2011.

³⁴ Агуниас Д.Р. Разработка «Дорожной карты» по вовлечению диаспор в процесс развития: руководство для должностных лиц и практиков в странах происхождения и назначения. - Женева: Междунар. орг. по миграции; - Вашингтон: Ин-т миграционной политики, 2012; Бенхаbib С. Притязания культуры: равенство и разнообразие в глобальную эру / пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева. - М.: Логос, 2003; Омаров М.А. Миграция и этнические диаспоры в современной России // Реализация государственной национальной политики: опыт города Москвы и регионов России. - М.: ГБУ «МДН», 2019. - С.95-101; Шеффер Г. Диаспоры в мировой политике // Диаспоры. - 2003. - №1. - С. 162-185.

³⁵ Варшавер Е.А., Рочева А.Л. Сообщества мигрантов в Москве как среда интеграции: результаты этнографического исследования. // Мигранты, мигрантофобии и миграционная политика. - М.: Academia, 2014. - С. 50-81; Варшавер Е.А, Рочева А.Л., Иванова Н.С., Интеграция мигрантов второго поколения в возрасте 18-35 лет в России: результаты исследовательского проекта // Мониторинг

Проблемы структурирования, функционирования и самопрезентации национальных объединений анализируются в работах М.А. Аствацатуровой, В.К. Мальковой, У.М. Мехдиевой и В.Р. Филиппова³⁶.

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, М.Н. Губогло и И.В. Нам, О.Е. Кутафиным, А.Г. Осиповым, В.В. Савельевым, Т.Я. Хабриевой³⁷.

общественного мнения: Экономические и социальные перемены. – 2019. – №2. – С. 318-364; Дмитриев А.В., Пядухов Г.А. Социально-пространственный дискурс конфликтогенности внешней трудовой миграции // Региональная социология: проблемы консолидации социального пространства России. – М. Новый Хронограф, 2015. – С. 347-378; Кузнецов И.М. Адаптационные стратегии мигрантов в условиях мегаполиса: на примере г. Москвы: дис. ... канд. социол. наук: 23.00.02. – М., 2006; Дмитриев А. В., Кузнецов, И. М., Леденева В.Ю., Назарова Е.А. Мигранты в Москве. Проблемы адаптации: монография. – М.: Альфа-М, 2014; Пешкова В.М. Инфраструктура трудовых мигрантов в городах современной России (на примере мигрантов из Узбекистана и Киргизии в Москве) // Мир России. – 2015. – №2. – С.129-151.

³⁶ Аствацатурова М.А. Национально-культурное самоопределение в системе межэтнических и этноконфессиональных отношений. Общественные инициативы // Гражданские инициативы в сфере этнической политики: возможности посредничества гражданских структур в деле предупреждения и урегулирования этнических конфликтов. – М.: ИЭА РАН, 2013. – С. 86-97; Аствацатурова М.А., Линец И.А. Политическая актуализация диалоговых механизмов власти и этноконфессиональных институтов гражданского общества в Северо-Кавказском регионе // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. №2. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/politicheskaya-aktualizatsiya-dialogovyh-mehanizmov-vlasti-i-etnokonfessionalnyh-institutov-grazhdanskogo-obschestva-v-severo> (дата обращения: 28.10.2017); Аствацатурова М.А. Идеологемы государственной национальной политики РФ в практико-прикладном измерении // Реализация государственной национальной политики: опыт города Москвы и регионов России. – М.: ГБУ «МДН», 2019. – С.41-50; Малькова В.К. Мобилизация этнических сообществ или Россия 20 лет спустя // Российская нация и общественное развитие России в современных условиях: сборник. по материалам заседания круглого стола, 21 сент. 2011 г., ГБУ «Московский дом национальностей» – М.: ГБУ МДН, 2011. – С. 137 – 150; Мехдиева У.М. Роль азербайджанской диаспоры в развитии социокультурных связей между Россией и Азербайджаном (2003 – 2010 гг.): дисс. ... канд. ист. наук: 07.00.00, – М., 2015; Филиппов В.Р. Этничность и власть в столичном мегаполисе. – М.: Институт Африки РАН, 2009.

³⁷ Андриченко Л.В. Правовой статус национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.lawmix.ru/commlaw/1342> (дата обращения 15.03.2016); Губогло М.Н., Нам И.В. Национально-культурные автономии и объединения: Историография. Политика. Практика: антология. Т. 3. – М.: РАН, 1995; Кутафин О.Е. Избранные труды: в 7 томах. Том 5. Российская автономия: монография. – М.: Проспект, 2011; Осипов А.Г. Национально-культурная автономия идеи, решения, институты. – СПб.: Центр независимых социологических исследований, 2004.; Савельев В.В. Национально-культурная автономия как форма этнокультурного самоопределения народов России: учебно-методическое пособие. – М.: Изд-во РАГС, 2008; Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. – М.: Юстицинформ, 2003; Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов. – М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010.

Определенный интерес для нашего исследования представляют работы Э.И. Тархановой³⁸, которые посвящены политике интеграции как составляющей миграционной политики, а также роли институтов гражданского общества в ее реализации.

Интересна идея А.М. Халбаевой³⁹ о формировании на национальном, субнациональном и локальном уровнях в Российской Федерации интеллектуальной среды приема и проживания мигрантов как политической технологии, а также разработанная М.А. Питухиной⁴⁰ «шкала интеграции мигрантов».

В ряде публикаций отечественных исследователей обобщается и анализируется опыт работы национальных общественных объединений, функционирующих как в регионах, так и на федеральном уровне. Деятельность национальных объединений отражена и в контексте сохранения межнационального единства, и в контексте их взаимодействия с органами власти в области адаптации и интеграции мигрантов.

Тем не менее, предметно не изучен потенциал национальных общественных объединений как институтов гражданского общества в качестве акторов политики адаптации и интеграции мигрантов. Не проанализированы механизмы реализации государственной политики в данной сфере, в том числе касательно взаимодействия государства и гражданского общества. В частности, не изучен данный аспект применительно к национальным объединениям, функционирующим на территории Москвы.

³⁸ Тарханова Э.И. Влияние институтов гражданского общества на управление миграционными процессами // Социология власти. 2008. №3. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-institutov-grazhdanskogo-obschestva-na-upravlenie-migratsionnymi-protsessami> (дата обращения: 29.10.2017); Тарханова Э.И. Интеграция различных категорий мигрантов в современной России: монография. - М: Издательский дом ГУУ, 2017.

³⁹ Халбаева А.М. Политическое управление миграционными процессами в современной России: опыт, тенденции, риски: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Халбаева Альбина Маратовна - М., 2015. – 198с.

⁴⁰ Питухина М.А. Миграционная политика Российской Федерации: теория и особенности реализации: автореферат дис. ... доктора политических наук: 23.00.02 / Питухина Мария Александровна - СПб., 2016.- 52с.

Цель и задачи исследования. **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.

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.

Хронологические рамки исследования (2013 – 2019 годы) включают в себя два временных интервала. Первый совпадает с периодом активной деятельности Управления Федеральной миграционной службы по городу Москве (далее – УФМС) в направлении содействия адаптации и интеграции иностранных граждан в московский социум на фоне позитивной динамики в нормотворческой деятельности Федеральной миграционной службы в ходе первого этапа по реализации Концепции 2012. Второй совпадает с периодом трансформации: ликвидацией Федеральной миграционной службы (далее – ФМС России), передачей ее полномочий Министерству внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России), а в части, касающейся адаптации и интеграции иностранных граждан, Федеральному агентству по делам национальностей (далее – ФАДН). Второй этап также сопряжен с вступлением в силу Концепции 2018.

Теоретическая и методологическая основа исследования. Диссертационное исследование выполнено в рамках прикладной политологии. Для достижения заявленной цели диссертант применил междисциплинарный подход.

Используя институциональный подход, автор проанализировал деятельность институтов, формирующих и реализующих политику адаптации и интеграции, в том числе один из институтов гражданского общества – национальные общественные объединения. Деятельностный подход позволил рассмотреть политику адаптации и интеграции мигрантов как процесс подготовки, принятия и реализации решений, выявить недостающие элементы для успешной ее реализации. С применением критически-диалектического метода исследованы различные аспекты эволюции гражданского общества в России, в том числе его этнокультурной составляющей. Социологический подход обусловил рассмотрение институтов гражданского общества в качестве групп интересов, опосредующих взаимодействие социальных групп с властью.

В рамках бихевиористского подхода сформирована эмпирическая база исследования. Анализ статистической информации представлен в совокупности с данными социологических исследований и анализом нормативно-правовой базы. Посредством методов качественного и количественного исследования, наблюдения и опроса обобщены фактические основания, позволяющие выявить ряд тенденций процесса адаптации и интеграции мигрантов. Посредством контент-анализа исследованы особенности нормативно-правового регулирования политики адаптации и интеграции мигрантов.

Теоретико-методологической основой исследования являются труды российских и зарубежных исследователей в области социального знания, определившие общие методологические подходы к исследованию политических явлений (Мангейм Дж.Б. и Рич Р.К., Пугачев В.П. и Соловьев А.И.). Значительное влияние на формирование позиции автора по проблемам социально-политического процесса включения мигрантов в принимающее общество, формирования и реализации политики интеграции, взаимодействия органов власти и гражданского общества оказали работы Волоха В.А., Кононова Л.А., Леденёвой В.Ю., Мукомеля В.И., Рогачева С.В., Юдиной Т.Н.

Информационная база исследования. В рамках контент-анализа проведены исследования документов ФМС России, УФМС и Государственного бюджетного учреждения города Москвы «Многофункциональный миграционный центр» (далее – ММЦ). Проанализированы нормативно-правовые акты в сфере интеграции мигрантов, а также в сфере деятельности национальных общественных объединений, как федерального, так и регионального уровня. В ходе сравнительного анализа рассмотрены ряд продуктов нормотворческой деятельности ФМС России и ФАДН. Исследованы работы классиков марксизма-ленинизма, посвященные культурно-национальной автономии.

Эмпирическую базу исследования составляют:

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.

Обоснованность и достоверность результатов диссертационного исследования обеспечивается:

- широтой охвата и глубиной анализа методологической и эмпирической базы исследования;

- личным опытом деятельности автора в сфере реализации государственной политики по адаптации и интеграции мигрантов во взаимодействии с гражданским обществом;

- корректным применением методологических принципов в отношении анализа данных результатов исследования, использованием достоверных источников, репрезентативностью и верифицируемостью представленных в работе данных;

- содержательным анализом действующей нормативно-правовой базы, сопряженной с тематикой данного исследования.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1) на основе мониторинга статистических данных, сравнительного анализа нормативно-правовой базы и нормотворчества государственных акторов, изучено современное состояние 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 адаптации и 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.

Автором введены в научный оборот данные проведенных им мониторингов.

В работе использованы результаты интервью трех экспертов, осуществляющих практическую деятельность в сфере адаптации и интеграции мигрантов.

Теоретическая и практическая значимость исследования обусловлена актуальностью вопроса о взаимодействии мигрантов и принимающего сообщества в современной России. Основные выводы могут быть учтены и использованы 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 адаптации и интеграции мигрантов в российское сообщество. Результаты исследования целесообразны к использованию при определении инфраструктурных решений обеспечения политики адаптации и интеграции мигрантов. 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. Основные положения, результаты и выводы диссертационного исследования изложены в ходе международных и всероссийских научно-практических конференций, в частности: Международной НПК «Актуальные проблемы трудовой миграции: Москва и Берлин» (Москва, 2013); 6-й и 8-й Всероссийских НПК «Государство, власть, управление и право: история и современность» (Москва, 2015, 2017); Международной НПК «Государственная миграционная политика Российской Федерации: вызовы времени» (Москва, 2016); XIV Международной НПК «Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы» (Москва, 2016); VII Всероссийской НПК «Развитие политических институтов и процессов: зарубежный и отечественный опыт» (Омск, 2016); Международной НПК «Единство в различиях: 2025 год – взгляд из будущего» (Москва, 2017); Международных НПК «Актуальные вопросы миграции» (Домодедово, 2017, 2018). А также, международных форумов: 1-го Всероссийского демографического

(Москва, 2019); «Общество. Доверие. Риски: Доверие к миграционным процессам. Риски нового общества» (Москва, 2019).

Мнение автора по различным аспектам исследуемой темы нашло отражение в выступлениях на следующих круглых столах:

1) «План Правительства РФ по адаптации мигрантов: как реализовать Стратегию национальной политики» в МИА «Россия для всех» (2013);

2) «Организационно-методическое обеспечение массового обучения трудовых мигрантов русскому языку с использованием современных информационно-коммуникационных технологий» в ГБУ «Московский дом национальностей» (2013);

3) «Русская культура: что мы несем миру?» в Храме Христа Спасителя в рамках проекта «Просвещение: языковая и культурная адаптация мигрантов» (2013);

4) «Роль общественных организаций в решении актуальных вопросов трудовой миграции в современных условиях» в Московском Доме Национальностей (2014);

5) «Проблемные вопросы в сфере интеграции и адаптации иностранных граждан. Практика решений и необходимость законодательных новаций» в Общественной палате РФ (2014);

6) «Содействие адаптации и интеграции мигрантов усилиями НПО и юридического сообщества» в Российской академии адвокатуры и нотариата (2014);

7) «Деятельность гражданского общества по поддержке прав мигрантов» в Общественной палате г. Москвы (2015);

8) «Проблемы образования мигрантов в г. Москве» в Общественной палате г. Москвы (2015);

9) «Возможности национально-культурных объединений в осуществлении государственной национальной политики» в Московском Доме Национальностей (2015);

10) «Роль СМИ в укреплении единства московского социума» в Московском Доме Национальностей (2015);

11) «Стратегические задачи государственной национальной политики по консолидации российской нации» в Московском Доме Национальностей (2015);

12) «Миграционная политика в Москве» в Департаменте экономической политики и развития города Москвы (2015);

13) «Проблемы образования молодежи в городе Москве. Этнокультурный аспект» в рамках VII Московского гражданского форума «Моя Москва – город партнерства общества и власти» в Российском Государственном Социальном Университете (2015);

14) «Межнациональные отношения. Миграция. Молодежь» в рамках VII Московского гражданского форума «Моя Москва – город партнерства общества и власти» в Доме русского зарубежья имени А. Солженицына (2015);

15) «Проблемы социальной адаптации детей трудовых мигрантов, доступность школьного и дошкольного образования и медицинского обслуживания» в Общественной Палате РФ (2015);

16) «О создании действенных механизмов контроля за проведением комплексного экзамена для иностранных граждан» в Общественной палате РФ (2016);

17) «Миграционная ситуация в России и вопросы безопасности» в Общественной палате РФ (2016г).

Результаты исследования апробированы в ходе организации и модерирования следующих дискуссионных секций:

1) «Социокультурная адаптация и интеграция мигрантов» на конференции ««Роль институтов гражданского общества в реализации Стратегии государственной национальной политики РФ до 2025 года». в Общественной палате г. Москвы (2014);

2) «Проблема обучения детей иностранных граждан, их социокультурная адаптация в образовательных учреждениях РФ» на I Всероссийском Съезде участников государственной системы тестирования по программам Комплексного

экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации (2015);

3) «Реализация эффективной миграционной политики, содействие адаптации мигрантов при уважении интересов и традиций москвичей» на международной научно-практической конференции «Единство в различиях» в МГУУ Правительства Москвы (2016).

Материалы исследования послужили основой для проведения автором лекций и научно-практических семинаров: «Состояние и перспективы развития инфраструктуры социокультурной адаптации и интеграции мигрантов в Москве» и «Проблемы социокультурной и языковой адаптации детей мигрантов в московском мегаполисе» в рамках проекта «Миграционная политика и вопросы адаптации и интеграции мигрантов в современной России» (Москва, 2015, 2016); «Опыт работы с национальными объединениями: результаты исследования потенциала национальных объединений в сфере адаптации и интеграции», «Взаимодействие органов государственной власти с институтами гражданского общества как ресурс инструментального обеспечения политики интеграции мигрантов» и «Опыт взаимодействия с институтами гражданского общества в Москве в сфере адаптации и интеграции мигрантов: проблемы и пути решения» в рамках программ повышения квалификации государственных гражданских служащих (специалистов префектур и управ столицы) в области реализации государственной национальной политики (Москва, 2015, 2016, 2017); «Миграционные процессы и политика интеграции» в рамках федеральной программы «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010 – 2018 годы)» базового уровня резерва управленческих кадров (Москва, 2017).

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

межконфессиональных отношений» в части осуществления трудовой функции сопровождения деятельности по социокультурной адаптации и интеграции мигрантов, организованного ФАДН.

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.

Перечень публикаций. 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.

1. Дмитриева Т.Н. Об особенностях взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан // Реализация государственной национальной политики: опыт города Москвы и регионов России / Правительство Москвы, Департамент нац. политики и межрегион. связей г. Москвы, Московский дом национальностей / сост. Г.В. Бурова, Л.Д. Чанглян, С.А. Орешин. – М.: ГБУ «МДН», 2019. – С.89-94.
2. Дмитриева Т.Н. О некоторых аспектах политической практики в сфере миграции// Общество, доверие, риски: доверие к миграционным процессам, риски нового общества: материалы международного форума. Вып.1/ Государственный университет управления. – М.: Издательский дом ГУУ, 2019. – С.37-39.
3. Дмитриева Т.Н. К вопросу о создании комплексной многоуровневой системы адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации // Национальные демографические приоритеты: подходы и меры реализации. Серия «Демография. Социология. Экономика». Том 5. № 4 / под ред. С.В. Рязанцева, Т.К. Ростовской. М.: Экон-Информ, 2019. – С.408-410.
4. Дмитриева Т.Н. К вопросу об институциональном обеспечении политики интеграции // Сборник материалов международной научно-исследовательский

практической конференции "Миграция и межнациональные отношения в современной России". – М.: Литера, 2018. – С.146-155.

5. Дмитриева Т.Н. Институциональные и технологические механизмы миграционной политики в городе Москве // Вестник Университета Правительства Москвы. – М.: МГУУ Правительства Москвы, 2018. – № 3. – С.33- 38.

6. Дмитриева Т.Н. К вопросу о реализации миграционной политики Российской Федерации // Актуальные проблемы миграции: материалы межвузовской научно-практической конференции / Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2018. – С.9-14.

7. Дмитриева Т.Н. О некоторых аспектах институционального и технологического обеспечения политики интеграции иностранных граждан // Государство, власть, управление и право: история и современность: материалы 8-й Всероссийской научно-практической конференции / Государственный университет управления. – М.: Издательский дом ГУУ, 2018. – С. 208-211.

8. Волох В.А., Дмитриева Т.Н. Институциональные формы диалога власти и гражданского общества в контексте политики интеграции мигрантов (на примере Москвы) // Теории и проблемы политических исследований. 2017. Т. 6, № 2А. С.420431.

9. Дмитриева Т.Н. Мотивация мигрантов в контексте современной политики интеграции // Социальная политика и социология. — 2017. — Т. 16, № 1 (120). — С. 96–103.

10. Дмитриева Т.Н. Приоритеты инструментального обеспечения политики интеграции мигрантов в контексте расширения Евразийского экономического союза // Власть, информационные технологии, массовое сознание: основные тенденции современного политического развития: сборник научных статей/ под ред. А.Ю. Полунова. – М.: АРГАМАК-МЕДИА. 2017. – С.61-68.

11. Дмитриева Т.Н. Социокультурная адаптация детей мигрантов – приоритетное направление политики интеграции // Государственная миграционная политика Российской Федерации: вызовы времени: материалы Международной научно-

практической конференции / Государственный университет управления. – М.: Издательский дом ГУУ, 2016. – С. 44-46.

12. Дмитриева Т.Н. Национально-культурные автономии – наследие институционализированной этничности или фактор групповой изоляции мигрантов? Отклик на статью Е.И. Филипповой «Мультикультурализм как политика и как фигура речи». // Право и политика. 2016. – № 9. – С. 1162-1168.

13. Дмитриева Т.Н. Политика интеграции мигрантов: вопросы институционального, инструментального и законодательного обеспечения // Развитие политических институтов и процессов: зарубежный и отечественный опыт [Электронный ресурс]: материалы VII Всероссийской научно-практической конференции (Омск, 29 апреля 2016 г.) / [редкол.: И.А. Ветренко (отв.ред.) и др.]. – Электрон.текст дан. – Омск: Изд-во Ом. гос. ун-та, 2016. – электрон. опт. диск (CD-ROM); 12 см. – С. 183-189

14. Дмитриева Т.Н. Состояние и перспективы развития инфраструктуры для социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Москве // Государство, власть, управление и право: история и современность: материалы 5-й Всероссийской научно-практической конференции / Государственный университет управления. – М.: ГУУ, 2015. – С.117-121.

15. Дмитриева Т.Н. О некоторых аспектах понятийного аппарата политики интеграции // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия “Политология”. – М.: РУДН, 2015. – № 4. – С.26- 32.

16. Дмитриева Т.Н. Перспективы участия национальных объединений Москвы в процессе интеграции мигрантов // Власть. – 2015. – № 8. – С.84-89.

17. Дмитриева Т.Н. Роль национальных объединений в определении мигрантами адаптационных стратегий в московском мегаполисе // О наиболее приоритетных направлениях миграционной политики Российской Федерации: Сб. науч. тр. / Под общей редакцией руководителя ФМС России К.О. Ромодановского, Е.Ю. Егоровой, В.А. Лянного. – М.: ФМС России, 2014. – С.43-48.

18. Дмитриева Т.Н. Меры по содействию адаптации трудовых мигрантов: практика Москвы // Актуальные проблемы трудовой миграции: Москва и Берлин.

Сборник статей и материалов по итогам научно-практической конференции в рамках сотрудничества городов Москва и Берлин (г. Москва, 23 октября 2013 г.). – М.: Этносфера, 2014. – С.93- 96.

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, каждая из которых разделена на три параграфа, выводов и репкомендаций, списка использованной литературы и трех приложений.

ГЛАВА 1. ПОЛИТИКА АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

1.1. Теоретико-методологическое обоснование политики адаптации и интеграции

Глобальные миграционные процессы играют значительную роль в эволюции социальных отношений: за счет прибывающих в страну трудовых мигрантов и иммигрантов усложняется стратификация российского общества. Формирование новых для принимающего общества социальных групп, характеризующихся этнонациональными, конфессиональными, социокультурными, социально-экономическими, социально-психологическими типами социальных различий, создает предпосылки для возникновения межгруппового конфликта. Таким образом, возникает источник процесса социально-политической трансформации в сфере инкорпорирования мигрантов в российский социум. Политика интеграции мигрантов, призвана выполнить ряд функций, свойственных политике в целом, в том числе, гармонизировать межгрупповые отношения и обеспечить целостность общественной системы.

Принимая во внимание, что политика интеграции – это реакция политической системы на стихийно протекающий социальный процесс включения иностранных граждан в новое для них сообщество, рассмотрим сущностные характеристики данного явления. Необходимо отметить, что процесс интеграции является двухступенчатым и состоит из адаптации мигранта и последующей, собственно, интеграции мигранта в принимающее сообщество.

В самом общем своем значении адаптация – это приспособление⁴¹. Социальная адаптация, с точки зрения ряда социологов, трактуется как «процесс и результат активного приспособления этнических групп (и отдельных индивидов – представителей данных этногрупп) к условиям другой социальной среды»⁴². В.И. Мукомель под адаптацией понимает зачастую весьма поверхностное

⁴¹ Словарь иностранных слов. – 10-изд. – М.: Рус.яз., 1983. – С.16.

⁴² Южанин М.А. Государства-нации и этнокультурные сообщества в глобализирующемся мире. С.71.

приспособление мигрантов к сообществу-реципиенту, учет ими в своем поведении норм и традиций местного населения. При этом, встречное освоение принимающим населением культурных особенностей прибывших не предполагается. Таким образом, по отношению к интеграции адаптация условие необходимое, но недостаточное⁴³.

Однако, Л.М. Дробижева полагает, что в процессе приспособления поведение индивидов перестраивается согласно норм, принятых в среды приема, только внешне, эта среда рассматривается в качестве экономического ресурса. При этом культура исходной среды внутренне остается гораздо более важной. Ученый практически отождествляет адаптацию с процессом интеграции, когда иммигранты принимают как приоритетные ценности и нормы принимающего общества, которое, в свою очередь, принимает идентичности прибывших, в том случае, если при проявлении этих идентичностей не затрагиваются права местного населения⁴⁴.

Согласна с этим мнением и В.Ю. Леденёва, рассматривая социальную адаптацию мигрантов как процесс интегративный, вследствие чего достигается баланс взаимоотношений мигранта с социокультурной средой региона, уравниваются внешние и внутренние состояния. При успешном развитии процесса социальная адаптации эволюционирует в социальную интеграцию, когда устанавливаются оптимальные связи между относительно самостоятельными социальными объектами, которые в дальнейшем превращаются в единую, целостную систему, состоящую из согласованных и взаимозависимых ее частей на основе общих целей и интересов⁴⁵. Адаптация обоснованно рассматривается в качестве начальной стадии интеграции, но которая может ею и не завершиться.

В соответствии с разработанной В.И. Леденёвой стадийной моделью социальной интеграции мигрантов возвратные мигранты (трудовые мигранты) проходят только стадию адаптации. Под критерием адаптации подразумевается

⁴³Мукомель В.И. Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски: рабочая тетрадь. С.5.

⁴⁴Дробижева Л.М. Этничность в социально-политическом пространстве Российской Федерации. Опыт 20 лет. С. 238.

⁴⁵Леденёва В.Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов: монография. С.40.

способность мигранта бесконфликтно пребывать или проживать, осуществлять трудовую деятельность в новом социуме. При этом, иностранец продолжает ощущать особое отношение к себе и к членам своей семьи как к чужакам, со стороны принимающего общества, сохраняя при этом устойчивые родственные, имущественные и иные связи с прежним местом проживания⁴⁶.

Безвозвратные мигранты или иммигранты проходят две стадии. Процесс адаптации продолжается процессом интеграции в принимающий социум. Как заключительная стадия миграционного процесса, интеграция, представляет собой глубокое встраивание мигранта в принимающий социум по одной из интеграционных моделей, принятой государством. Критерием интеграции мигранта является возникновение у него и его потомков ощущения полной принадлежности к принявшему их обществу, а новое сообщество воспринимает мигранта и его потомков как «своих». В этом случае, значительно ослабляются различные связи с прежним местом проживания⁴⁷.

Дискуссионным представляется взгляд на данную проблему И.В. Ивахнюк, предлагающую к рассмотрению вопрос об интеграции временных трудовых мигрантов. Ученый не противопоставляет понятия адаптации и интеграции, справедливо полагая, что адаптация является одной из форм более емкого понятия интеграции⁴⁸. Тем не менее, полагаем, что акцент на элементах экономической интеграции трудовых мигрантов не позволяет причислить эту категорию иностранных граждан к субъектам процесса интеграции. Согласно вышеприведенной двухстадийной модели, трудовых мигрантов, т.е. преимущественно временно пребывающих иностранных граждан, целесообразно отнести к субъектам адаптационного процесса.

Рассматривая социальную интеграцию как совокупность процессов, объединяющих в социальную общность разнородные взаимодействующие части и элементы, Т.Н. Юдина предлагает различать культурное и структурное измерение

⁴⁶Леденёва В.Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов: монография, с. 58.

⁴⁷Там же, с. 60.

⁴⁸Ивахнюк И.В. Некоторые методологические и практические вопросы политики интеграции мигрантов в России. С. 15.

социальной интеграции. Культурное измерение охватывает отношение и поведение, нормы и мораль, язык и религию и многое другое... что находит отражение в образе жизни в целом». ⁴⁹ В этом случае можно говорить о социокультурной интеграции. Структурное измерение относится к правам и власти, статусу и престижу, доступу к материальным и нематериальным благам. ⁵⁰ Структурное измерение определяет положение иммигранта в социально-экономической и социально-политической жизни общества. Между структурным и культурным измерениями интеграции существует тесная взаимосвязь, соотношение между ними определяется стратегиями интеграции или типами интеграционных политик, которыми страна-реципиент реагирует на усложнение стратификации общества в условиях активных миграционных процессов.

В.С. Малахов формулирует тезис о том, что управленческий механизм недостаточно приспособлен для работы с многоплановой социальной материей и, соответственно, не может объять общественные реалии во всем многообразии, в связи с чем усматривается коллизия между интеграцией, организуемой чиновниками, и «стихийной» интеграцией ⁵¹. Преодолевая подобный скепсис, мы полагаем, что при объективном наличии политического процесса им необходимо управлять, то есть сформировать государственную политику в данной сфере и обеспечить ее реализацию.

При обозначении политики как явления в общей форме употребляются различные термины, обобщив которые, И.А. Козиков предлагает обозначить политику как необходимое средство, используемое обществом для обеспечения своей жизнедеятельности. Проявляется политика как особого вида сознательная деятельность. Вслед за древними греками, можно рассматривать политику, как средство сохранения единства и целостности государства и общества ⁵². Такой подход коррелируется с целеполаганием стратегии интеграции, как средства

⁴⁹ Юдина Т.Н. Миграционные процессы: теория, методология и практика социологического исследования. С.79.

⁵⁰ Там же, с. 81.

⁵¹ Малахов В.С. Интеграция мигрантов: Концепции и практики. С.49.

⁵² Козиков И.А. Еще раз к вопросу об объекте, предмете и функциях политики // Вестник Российской нации. - 2014. - № 2. - С.151.

сохранения единства и целостности государства и общества в условиях активной миграции.

В.И. Соловьев определяет политику как формирующуюся в результате целенаправленного взаимодействия групп по поводу завоевания, сохранения и использования государственной власти для реализации своих общественно значимых интересов совокупность отношений⁵³.

Определенной сферой публичной жизни, которая возникает при взаимодействии и противоречии различных стратегий, деяний и намерений политических субъектов, видит политику В.Г. Ледяев. В политическом пространстве функционируют разнообразные группы, объединения и отдельные лица, которые стремятся, используя власть и влияние на деятельность государства, создать благоприятные условия для своей жизнедеятельности и воплощения своих интересов⁵⁴.

Т.С. Илларионова приводит определение политики как деятельности государственных органов, политических партий, общественных движений, организаций и их лидеров и др. в сфере отношений между большими социальными группами, нациями и государствами, направленная на мобилизацию их усилий с целью завоевания политической власти или ее упрочения политическими методами⁵⁵.

В.П. Пугачев представляет политику в виде деятельности социальных групп и отдельных индивидов, направленной на артикуляцию своих несовместимых коллективных интересов, выработку решений, обязательных для всего общества, которые реализуются посредством государственной власти⁵⁶.

⁵³ Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. - М.: Аспект Пресс, 2006. - С. 53.

⁵⁴ Политология: учебник / коллектив авторов; под ред. В.И. Буренко. -2-е изд., стер. - М.: КНОРУС, 2013. - С. 76.

⁵⁵ Основы миграционной политики: учебно-методическое пособие/ Под общ. ред. Н.Н Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. - М.: Институт научных исследований и информации, 2010. - С.38.

⁵⁶ Пугачев В.П. Введение в политологию: учебник / В.П. Пугачев, А.И. Соловьев. - М.: КНОРУС, 2018. - С.28.

Сходных определений политики придерживаются профессора В.А. Волох и В.С. Комаровский. В изложении В.С. Комаровского политика рассматривается как особый вид межгрупповых отношений, связанный с использованием большими группами людей институтов публичной власти для реализации их жизненно важных интересов при помощи определенных методов и средств⁵⁷.

Автор работы в этой связи солидаризуется с трактовкой В.А. Волоха: «это особый вид межгрупповых отношений, связанных с использованием большими группами людей институтов публичной власти для реализации их жизненно важных интересов»⁵⁸.

Как особая сфера человеческой жизнедеятельности политика имеет свое содержание и структуру. К внутренней структуре политики А.И. Соловьев относит политическую организацию, политическое сознание и политические отношения⁵⁹. В.Г. Ледяев дополняет этот перечень политическими нормами и традициями, а также, политической деятельностью⁶⁰. Представляется, что в указанном варианте политические нормы и традиции выделены из категории политического сознания, а политическая деятельность напрямую связана с политическими отношениями, тем не менее, такой деятельностный подход импонирует, так как подчеркивает регулятивную, управленческую функцию политики. От структурных элементов политики, а именно, объекта политических отношения, на который направлена деятельность субъекта политики, зависят ее виды. В качестве объекта могут выступать политические отношения, институты политической системы, социальные группы и индивиды, участвующие в политическом процессе.

Реализовывать жизненно важные интересы общества посредством использования институтов публичной власти в сфере миграционных процессов и межгрупповых отношений с ними связанных, призвана миграционная политика. Миграционную политику А.Л. Кононов рассматривает как деятельность органов

⁵⁷ Политология: учебник для академического бакалавриата / под ред. В.С. Комаровского. - М.: Юрайт, 2017. – С.13.

⁵⁸ Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами. С. 11.

⁵⁹ Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. С. 57.

⁶⁰ Политология: учебник / коллектив авторов; под ред. В.И. Буренко. С. 82.

государственной и муниципальной власти, политических партий, общественных движений и организаций, в том числе международных, и их лидеров по регулированию процессов и отношений в сфере миграции, а также по соответствующему обеспечению различных проектов и программ путем использования политической власти или влияния на власть для осуществления наиболее важных общественных запросов⁶¹. Ученый полагает, что в качестве объекта миграционной политики, в первую очередь, выступают миграционные процессы и миграционные отношения, а также, социально-экономические проблемы территорий, требующие привлечения мигрантов⁶².

Учитывая весь спектр трактовок, подходов к пониманию, направленности и методам реализации, дискутируемых в экспертном сообществе, В.А. Волох развивает и конкретизирует понятие миграционной политики, представляя ее в виде совокупности мер организационного, институционального, нормативно-правового, финансового, идеологического свойства, осуществляемых различными российскими и международными, государственными и общественными субъектами политического пространства, в том числе средствами массовой информации, и их представителями по формированию и претворению в жизнь основных векторов управления миграционными процессами посредством использования власти, либо влияния на власть в интересах значимых государственных и общественных потребностей, а также, соблюдения прав граждан⁶³. Деятельность государственных и негосударственных организаций по разработке и совершенствованию миграционной политики составляет содержание процесса формирования миграционной политики, в свою очередь, процесс реализации миграционной политики включает соответствующую деятельность государственных и общественных организаций и ответную реакцию мигрантов на действия властей⁶⁴. Таким образом, субъектами миграционной политики, т.е. активными участниками политического процесса определены различные

⁶¹ Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. С. 8.

⁶² Там же, с. 9.

⁶³ Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами. С. 31.

⁶⁴ Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами. С. 161.

международные организации, органы власти всех уровней, субъекты гражданского общества, а также средства массовой информации. Уточнение профессора В.А. Волоха о реакции мигрантов на действия властей в ходе реализации миграционной политики относит мигрантов и их сообщества к категории акторов миграционной политики. В данном случае прослеживается объектно-субъектная взаимосвязь в политической сфере, когда мигранты одновременно являются и объектами, и субъектами (акторами) миграционной политики.

Рассматривая процесс включения мигранта в принимающее сообщество как неотъемлемую часть миграционного процесса в целом, можно утверждать, что процесс инкорпорирования мигранта наряду с отношениями, возникающими в связи с этим, являются объектами политики интеграции, как составляющей миграционной политики. Соответственно, общественные интересы, касающиеся включения мигрантов в принимающее сообщество, составляют ее предметное поле.

Согласно типологии Л.А. Кононова, политика адаптации и интеграции является видом миграционной политики по отношению к иммиграции, наряду с политиками мультикультурализма, ассимиляции, сегрегации, селекции и изоляции⁶⁵. Указанная типология коррелируется с определенным Т.Н. Юдиной набором из четырех основных моделей государственного управления этническим многообразием, используемых в различных странах иммиграции.

Политика изоляции или полного исключения означает предотвращение въезда в страну иммигрантов.

Модель дифференциального исключения (сегрегация) предполагает временное объединение мигрантов в отдельные социальные подсистемы и включение их в определенные ниши функционирования общества (обычно, в рынок труда), но исключение их доступа к иным сферам.

Модель ассимиляции характеризуется как политика инкорпорирования мигрантов в социум посредством одностороннего процесса адаптации,

⁶⁵Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. С. 14.

иммигранты должны пренебречь своими особенностями лингвистического и социокультурного характера, то есть стать неразличимы с большинством населения. К модели ассимиляции, но слабо выраженной, ученый концептуально относит и модель интеграции, практиковавшуюся в некоторых странах в 60-е годы прошлого века. Основной тренд оставался прежним: доминирующая культура должна была полностью поглотить иммигрантов.

Модель плюрализма характеризует принятие поселений мигрантов в качестве этнических сообществ, которые продолжают отличаться от большинства населения своими языковыми и культурными характеристиками, социальным поведением и объединяют несколько поколений. С юридической точки зрения мигранты имеют равные права с местным населением во всех сферах жизни общества, взамен от них требуется принятие ключевых ценностей данного социума. Модель плюрализма подразделяется на модель невмешательства, допускающую культурное и религиозное разнообразие без государственной поддержки, и мультикультурную модель, подразумевающую согласие преобладающей части общества принимать культурные отличия и, соответственно, корректировать свое социальное поведение и, возможно, социальные структуры⁶⁶.

В.Ю. Леденёва конкретизирует вышеуказанные классификации, перечисляя известные на сегодняшний день виды государственных политик по отношению к иммиграции.

Мультикультурализм предполагает компактное проживание иммигрантов на занимаемых территориях с поддержанием традиционного уклада жизни и культурных норм, привнесенных из социума прежнего проживания. В этой ситуации иммигранты должны признавать официальные нормы общества-реципиента и взаимодействовать с местным населением. При проведении политики сегрегации ограничиваются места расселения и хозяйственные ниши для иммигрантов. Политика изоляции характеризуется практическим исключением переселений принимающим государством. Цель политики

⁶⁶Юдина Т.Н. Социология миграции: Учебное пособие для вузов. М: Академический Проект, 2006.

ассимиляции слияние иммигрантов с коренным населением практически на генетическом уровне. Наряду с управлением миграционными потоками и контролем за ними, политика интеграции включает в себя создание селективных механизмов, а также деятельность по инкорпорированию иммигрантов в принимающее общество и формированию и у прибывающих, и у местного населения толерантных взглядов⁶⁷.

И. Цапенко полагает, что на сегодня в западных странах сформировались три модели интеграционной политики: политической ассимиляции, функциональной и мультикультурной интеграции.

Концепт политической ассимиляции предусматривает обеспечение необходимых условий для скорейшего получения иммигрантами гражданства страны приема. Относя к области приватной жизни иммигрантов их отличия этнического, культурного и конфессионального свойства, государство-реципиент официально не признает и не учитывает в реальной политике какие-либо исключительные потребности этнических меньшинств. Модель функциональной интеграции или социального гражданства подразумевает включение только в сферу занятости и систему социального обеспечения. Для иммигрантов ограничены возможности натурализации и политического участия. В мультикультурной (коммунитарной) модели, на первый план выдвигается обеспечение равенства иммигрантов и местного населения во всех сферах жизнедеятельности общества с учетом сохранения переселенцами своей культуры. Эта политика базируется на признании различных этнокультурных групп, понимании востребованности регулирования их взаимоотношениями и для нее характерно быстрое предоставление иммигрантам в полном объеме гражданских и политических прав.

Однако, в идеально-типическом виде предложенные к рассмотрению модели нигде не существуют, отражая лишь превалирующий подход государства к урегулированию вопросов включения иностранных граждан в общество. Государства иммиграции находятся в поиске оптимального, гармоничного, более

⁶⁷ Леденёва В.Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов. С.43.

компромиссного варианта управления культурным плюрализмом, который мог бы в полной мере соответствовать интересам общества приема и, в тоже время, принимать во внимание в определенной мере запросы прибывших людей⁶⁸.

М.А. Питухиной разработана «шкала интеграции мигрантов», в которой следующей за сегрегацией и предшествующей мультикультурализму моделью исследователь определяет «умеренную ассимиляцию», как наиболее оптимальную для российской миграционной политики и характерную для включения выходцев из стран СНГ. Этот вариант характеризуется как «гибридная ассимиляция»⁶⁹.

Ю. Хабермас рассуждает об уровне возможных требований демократического правового государства к иммигрантам в целях сохранения устоявшейся формы жизни своих граждан. Он выделяет два уровня включения иммигрантов в принимающую среду, называя их ступенями ассимиляции. На ступени политической социализации предполагается принятие принципов государственного строя, но с возможностью их интерпретации в зависимости от этико-политического самопонимания граждан и политической культуры страны, что означает адаптацию к способам институционализации их самоорганизации. На второй ступени иммигрант проявляет дальнейшую готовность к аккультурации, т.е. изменяется не только внешнее его поведение, но и внутренняя установка на обращение к образу жизни, традициям и обычаям местной культуры во всем их многообразии. Такая ассимиляция проявляется на уровне культурной интеграции и в значительной степени затрагивает коллективную идентичность исходной культуры переселенцев⁷⁰.

Согласимся с А.Ю. Сунгуровым в том, что в самом общем смысле можно выделить два типа такой политики – политику сегрегации (и/или дискриминации) и политику интеграции мигрантов в принимающее сообщество. Исследователь

⁶⁸ Цапенко И. Развитые страны: интеграционная политика в отношении иммигрантов. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0339/analit03.php>. (дата обращения: 29.03.2019)

⁶⁹ Питухина М.А. Миграционная политика Российской Федерации: теория и особенности реализации: С.17.

⁷⁰ Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. С.368.

формулирует всего три варианта интеграционной политики по отношению к прибывающим мигрантам со стороны принимающей среды: ассимиляционная политика, политика мультикультурализма, политика социальной интеграции и культурно-языковой адаптации. Признавая, что такой подход не является общепринятым, А.Ю. Сунгуров предлагает номинировать российскую политику интеграции как «политику социальной интеграции и культурно-языковой адаптации», полагая, что это более компромиссная и сбалансированная модель управления культурным многообразием, предлагаемая к реализации в интересах принимающего общества, и, учитывая в определенной степени потребности иммигрантов⁷¹. Вместе с тем, необходимо отметить, что различаются эти модели соотношениями культурного и структурного аспектов интеграции. Кроме того, адаптация рассматривается в качестве начального этапа процесса интеграции, в связи с чем, полагаем, что было бы более корректным для альтернативной мультикультурализму и ассимиляции интеграционной политики принять название «политика социокультурной адаптации и интеграции».

С предложенной А.Ю. Сунгуровым классификацией коррелируются три варианта поведения государства по отношению к иммигрантам Э.И. Тархановой:

- 1) стремиться к скорейшему их растворению в принимающем обществе;
- 2) пытаться удержать мигрантов на максимально длинной дистанции от местного населения;
- 3) организовать публичную сферу таким образом, чтобы в ней сосуществовали различные этнокультурные сообщества, а государство выступало как инстанция, которая обеспечивает диалог между такими сообществами⁷².

Важнейшим политическим институтом, основным политическим актором современного общества, является государство, которое выполняя функцию главного субъекта социального управления, контролирует и регулирует общественные отношения в сфере миграции. Политический менеджмент в

⁷¹ Сунгуров А.Ю. Миграционная политика: сравнительный анализ зарубежного опыта и некоторые рекомендации для России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/71542548>. (дата обращения: 29.03.2017)

⁷² Тарханова Э.И. Интеграция различных категорий мигрантов в современной России. С.55.

миграционной сфере подразумевает взаимоотношения субъектов, объектов миграционной политики, распределение власти и ресурсов между ее субъектами, включая функции стратегического и оперативного контроля⁷³.

В рамках политического менеджмента на этапе формирования политики необходимо проанализировать ситуацию, осуществить целеполагание, разработать прогноз, запланировать необходимые мероприятия, затем, получив необходимую информацию об объекте управления, определить конкретные задачи.

Результаты осуществления политического менеджмента на этапе формирования политики адаптации и интеграции мигрантов отражены в Концепции 2012 и Плате мероприятий по ее реализации⁷⁴.

В результате анализа ситуации установлено, что прибывающие в Россию представители новых поколений граждан стран-доноров миграции, в сравнении с их предшественниками, менее образованы, что выражается в низком уровне владения русским языком и недостаточной профессиональной подготовке. Вместе с тем, не разработаны программы привлечения для постоянного проживания в стране иностранных граждан, которые имели бы востребованные образовательные, профессионально-квалификационные, социокультурные и другие характеристики, и имели бы высокий адаптационно-интеграционный потенциал. Риски обособленности мигрантов и развития негативного отношения к ним со стороны принимающего сообщества стали естественным следствием дефицита таких программ.

Целеполагание политики адаптации и интеграции мигрантов отражено в Концепции 2012: перечень основных целей государственной миграционной политики Российской Федерации включает благополучие, защищенность и

⁷³Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами. С. 84.

⁷⁴Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/>. (дата обращения: 25.01.2018); Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 года №1502-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://government.ru/docs/19016/> (дата обращения: 25.01.2018).

комфортность россиян. Целеполагания государственной миграционной политики Российской Федерации, направленной на решение задач в сфере экономического, социального и демографического развития страны, и государственной национальной политики, которая призвана обеспечить гражданское единство в условиях культурного и конфессионального плюрализма, совпадают именно в сфере обеспечения конструктивных взаимоотношений между мигрантами и принимающим обществом. Единственно приемлемая для полиэтнического российского государства формула «единство в многообразии» естественным образом согласуется с ожидаемым результатом политики интеграции.

Успешная политика адаптации и интеграции должна привести к формированию такой модели взаимодействия мигрантов и принимающего сообщества, когда мигранты сохраняют свою идентичность в приватной сфере жизни, и, в тоже время, приобретают общенациональные параметры социальной адекватности и культурной компетентности⁷⁵.

Контуры политики интеграции намечены известным российским исследователем социально-политических процессов адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации В.И. Мукомелем. Основной целью политики адаптации и интеграции является ликвидация исключенности иностранных граждан из российского общества. Ниже перечислены основные принципы политики интеграции:

- 1) обеспечение законных прав и свобод человека, транспарентность процедур адаптации и интеграции;
- 2) селективный подход, ориентированный на государственные и общественные интересы, принимающий во внимание особенности отдельных территорий, а также персональные возможности адаптации и интеграции;
- 3) приоритет индивидуальной адаптации и интеграции мигрантов;
- 4) отсутствие каких-либо преимуществ и льгот для мигрантов;

⁷⁵ Лепшокова З.Х. Стратегии адаптации мигрантов и их психологическое благополучие (на примере Москвы и Северного Кавказа): монография. — М.: Грифон, 2012. - С.56.

5) дисперсное размещение иностранцев, не получивших право на постоянное проживание;

6) диверсификация миграционных потоков с точки зрения этнокультурной и конфессиональной составляющей;

7) согласование вопроса о предоставлении российского гражданства с успешным окончанием интеграции;

8) активное сотрудничество органов власти всех уровней с институтами гражданского общества⁷⁶.

С изложенными принципами коррелируются основные направления решения стоящей перед акторами политического процесса задачи содействия адаптации и интеграции мигрантов, обозначенные в Концепции 2012. Среди них: принятие мер, способствующих воспитанию в обществе межкультурного общения между мигрантами и местным населением, формирование у этих категорий соответствующих навыков; организация условий для адаптационных и интеграционных практик, включающих лингвистическую, правовую подготовку, ознакомление с культурой и нормами поведения, посредством создания соответствующей инфраструктуры, как в странах-донорах миграции, так и в субъектах Российской Федерации, принимающих значительные миграционные потоки; противодействие исключенности мигрантов из нового социума, их сегрегации и этнической анклавизации; организация и повышение качества взаимодействия органов власти с субъектами гражданского общества, работающими в этой области⁷⁷.

Анализ, проведенный в рамках политического менеджмента при формировании Концепции 2018, свидетельствует о значительных положительных изменениях в миграционной ситуации, обусловивших ее влияние на различные аспекты жизни российского общества. Положения Концепции 2018 подтвердили актуальность принципов, в соответствии с которыми должен проходить процесс

⁷⁶Мукомель В.И. Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски: рабочая тетрадь. С.21.

⁷⁷ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/> (дата обращения: 25.01.2018).

включения мигрантов в российское общество и комплекса мер по содействию их адаптации. В качестве цели миграционной политики заявлено поддержание межнационального и межконфессионального согласия в российском обществе при защите и сохранении русской культуры, русского языка и историко-культурного наследия народов России. По-прежнему, среди принципов миграционной политики координация деятельности органов власти всех уровней и взаимодействие с институтами гражданского общества. Для решения задачи создания условий для социокультурной адаптации необходимо формирование соответствующих институтов и механизмов, принятие мер, препятствующих пространственной сегрегации иностранных граждан⁷⁸.

1.2. Современное состояние институционального, нормативно-правового и технологического обеспечения политики адаптации и интеграции

Практическое воплощение любой политики кроме идеологического и теоретико-концептуального обоснования предполагает наличие механизмов ее реализации, включающих комплекс организационно-управленческих, нормативно-правовых, финансово-экономических и иных мероприятий, которые способны обеспечить достижение поставленных целей.

Изучив современное состояние миграционной политики и управления миграционными процессами, В.А. Волох отмечает в ряду наиболее острых недостатков, препятствующих реализации государственной миграционной политики, несовершенство ее институционального, законодательного и инструментального обеспечения⁷⁹. Представляется, что касательно реализации политики адаптации и интеграции этот вопрос весьма актуален.

Институциональное обеспечение политики адаптации и интеграции.

⁷⁸ Указ Президента РФ от 31.10.2018 N 622 «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/58986>. (дата обращения: 01.11.2018).

⁷⁹ Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами. С.169.

Автор настоящей работы полагает, что наиболее значимым в указанной «тройке» является институциональное обеспечение политики. Институциональное обеспечение политики интеграции заключается в ее политической организации, то есть совокупности политических институтов и акторов. Институциональное обеспечение государственной политики в любой сфере общественных отношений является первоочередным фактором ее реализации. Неопределенность либо недостаточная степень урегулированности данного вопроса препятствует поступательному развитию нормативно-правового обеспечения политики, разработке и совершенствованию механизмов реализации политики, и, в итоге, не позволяет оптимизировать процесс достижения политических управленческих целей и задач посредством выстраивания соответствующих технологий.

В.Ю. Леденёва справедливо относит к институциональным элементам политики интеграции мигрантов органы государственной власти федерального и регионального уровня, органы местного самоуправления, разрабатывающие и реализующие политику интеграции мигрантов, а также, субъекты гражданского общества, работающие по отдельным направлениям деятельности в рамках реализации политики интеграции мигрантов⁸⁰.

Формированием и реализацией политики интеграции занимаются государственные органы, уполномоченные осуществлять управление в сфере государственной миграционной политики. Применительно к миграционному менеджменту речь идет о государственном аппарате, который является механизмом реализации публичной власти, обеспечивающим реализацию государственной политики при помощи административных органов⁸¹.

Ранее, задача содействия адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество была возложена на ФМС России⁸². После ее ликвидации институтом, уполномоченным в сфере реализации Государственной

⁸⁰ Леденёва В.Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов. С. 47-48.

⁸¹ Волох В.А. Миграционная политика: учебное пособие. С. 45.

⁸² Приказ ФМС России от 08.11.2010 N 402 "Об утверждении Положения об Управлении содействия интеграции Федеральной миграционной службы" [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://lawru.info/dok/2010/11/08/n210334.htm> (дата обращения: 25.01.2018)

миграционной политики Российской Федерации является МВД России⁸³. Однако, Положение о Главном управлении по вопросам миграции МВД России не содержит функции по содействию адаптации и интеграции мигрантов⁸⁴. Следовательно, на протяжении определенного временного промежутка (свыше года) отсутствовал основной субъект государственного управления в сфере адаптации и интеграции мигрантов, ключевое звено механизма реализации государственной политики в данном направлении. В октябре 2016 года в ходе заседания Совета по межнациональным отношениям в Астрахани Президентом Российской Федерации отмечено, что сфера социальной и культурной адаптации мигрантов не обеспечена достаточными правовыми нормами, организационными и экономическими инструментами и поручено определить государственный орган, ответственный за адаптацию и интеграцию мигрантов⁸⁵.

В августе 2017 года президентским указом определен государственный актор, отвечающий за это направление: ФАДН наделено полномочиями по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов⁸⁶. Таким образом, реализован один из сценариев развития ситуации в части оптимизации процессов управления миграцией, прогнозируемый В.А. Волохом и В.А. Суворовой: отдельные полномочия в сфере миграции, относящиеся к социально-экономическому и демографическому направлениям развития страны, поручены иным федеральным органам исполнительной власти. По мнению ученых в этом

⁸³ Указ Президента Российской Федерации от 05 апреля 2016 года № 156 "О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции" [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196285/ (дата обращения: 25.01.2018).

⁸⁴ Приказ МВД России от 15.04.2016 N 192 (ред. от 23.12.2016) «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_254042/ (дата обращения: 25.01.2018).

⁸⁵ Перечень поручений по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/53412> (дата обращения: 29.03.2018).

⁸⁶ Указ Президента Российской Федерации «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 168 "О Федеральном агентстве по делам национальностей"» от 24.08.2017 № 399 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42280> (дата обращения: 25.01.2018).

случае нарушается комплексное управление миграционными процессами⁸⁷. Для сравнения можно обратиться к зарубежному опыту. Например, Управление по приему, поддержке иностранных граждан и гражданству, которое является ответственным в целом за вопросы, касающиеся приема и интеграции иммигрантского населения, вплоть до доступа к французскому гражданству, входит в структуру одного органа исполнительной власти: Министерства внутренних дел Франции⁸⁸.

По мнению А.Н. Сандугея вследствие возложения на органы внутренних дел отдельных задач, которые не только традиционно не относятся к предмету их ведения, но и не соответствуют законодательно закрепленным основным направлениям деятельности, российской миграционной системе сложно достигнуть совершенства⁸⁹. Эксперт усматривает целесообразным выделить в системе МВД обособленную службу с единой межотраслевой компетенцией⁹⁰.

Впрочем, некоторые эксперты находят целесообразным разделение функций управления процессами миграции и контроля за миграцией на социально-экономический и правоохранительный блоки⁹¹. Вместе с тем, адаптация, соотносящаяся, в основном, с трудовой международной миграцией, является составляющей процесса интеграции. Политическим субъектом, осуществляющим государственное управление в сфере регулирования процессов трудовой миграции, является МВД России. В тоже время, государственным актором, уполномоченным в области формирования и реализации политики

⁸⁷ Волох В.А., Суворова В.А. Проблемы институционального обеспечения государственной миграционной политики // Власть. - 2017. - № 3. - С. 53.

⁸⁸ «Les étrangers en France» Dixième rapport établi en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. 2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: www.immigration.interieur.gouv.fr (дата обращения: 29.03.2019).

⁸⁹ Сандугей А.Н. О генезисе государственной системы управления миграционными процессами в Российской Федерации. Отрасли права. Аналитический портал. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/23532> (дата обращения: 12. 10. .2020)

⁹⁰ Сандугей А.Н. К вопросу о сущности государственного администрирования в сфере миграции. Отрасли права Аналитический портал <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/23794> (дата обращения: 10.09.2020)

⁹¹ Бурда, М.А. Политика России в сфере внешней трудовой миграции: проблемы управления // Управление. 2017. №2 (16). [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politika-rossii-v-sfere-vneshney-trudovoy-migratsii-problemy-upravleniya> (дата обращения: 04.08.2018).

адаптации и интеграции мигрантов, определено ФАДН. В отсутствие единого государственного актора и межотраслевого управления в сфере миграции, соблюдение принципа комплексности решения задач миграционной политики и управления миграционными процессами, подтвержденное Концепцией 2018, может быть затруднено⁹².

Н.И. Глазунова справедливо полагает, что государственное управление представляет собой системное воздействие на общество посредством политического руководства и управления, а также государственной администрации, т.е. органов власти и карьерных чиновников всех уровней. Государственно-административное управление есть практическая реализация исполнительной власти⁹³. На наш взгляд, для эффективного управления процессами социокультурной адаптации и интеграции мигрантов ФАДН необходима соответствующая управленческая вертикаль в виде системы территориальных органов, которой в настоящее время ведомство не имеет⁹⁴.

В соответствии с планом реализации Концепции 2012 к административным органам, обеспечивающим государственное управление в рассматриваемой сфере относятся федеральные органы исполнительной власти: Министерство внутренних дел, Министерство образования и науки, Министерство труда и социальной защиты и другие заинтересованные министерства и ведомства⁹⁵. План мероприятий по реализации Концепции в 2019 - 2021 годах (далее - План) определяет исполнителей мероприятий Плана, среди которых МВД России, Россотрудничество, Минтруд России, Минэкономразвития России, ФАДН

⁹² Указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/58986>. (дата обращения: 01.11.2018).

⁹³ Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб. - М.: Проспект, 2006. – С.42.

⁹⁴ Постановление Правительства РФ от 18.04.2015 N 368 (ред. от 16.12.2017) "О Федеральном агентстве по делам национальностей" (вместе с "Положением о Федеральном агентстве по делам национальностей") [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_178389/ (дата обращения: 25.01.2018).

⁹⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 года №1502-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://government.ru/docs/19016/> (дата обращения: 25.01.2018).

России, Минкультуры России, Минобрнауки России, Минпросвещения России, Росособрнадзор и другие государственные структуры⁹⁶

Кроме этого, к основным субъектам государственно-административного управления относятся органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и их должностные лица, уполномоченные в сфере межнациональных отношений. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации уполномочены осуществлять меры по укреплению межнационального и межконфессионального согласия; предотвращению дискриминации по признакам национальной, языковой или религиозной принадлежности; социальной и культурной адаптации мигрантов⁹⁷.

Вместе с тем, они не обеспечены в достаточной степени инструментами, для реализации политики адаптации и интеграции. До сих пор, формально не регламентированы функционал и полномочия властных органов всех уровней в этой области.

В профессиональном стандарте «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений» заложена трудовая функция по сопровождению деятельности по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов. Трудовые действия специалиста предусматривают проведение различных мониторингов в указанной сфере, нормотворческую и методическую деятельность⁹⁸.

Ряд представителей гражданского общества, осуществляют свою деятельность, участвуя в реализации политики адаптации и интеграции мигрантов по отдельным направлениям, среди них общественные, международные

⁹⁶ Распоряжение Правительства РФ от 22 февраля 2019 года № 265-р [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: <http://static.government.ru/media/files/EeWin7FntuWj0nblXpJiiAyYFXtT69XC.pdf>: (дата обращения: 12.10.2020).

⁹⁷ Федеральный закон от 22.10.2013 N 284-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений" [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153536 (дата обращения: 25.01.2018).

⁹⁸ Профессиональный стандарт «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: https://profstandart.rosmintrud.ru/obshchiy-informatsionnyy-blok/natsionalnyy-reestr-professionalnykh-standartov/reestr-professionalnykh-standartov/index.php?ELEMENT_ID=74578 (дата обращения: 12.10.2020).

неправительственные организации, которые оказывают помощь различным категориям мигрантов, в том числе беженцам, трудовым мигрантам. Эти организации предоставляют иностранцам методическую, финансовую, юридическую, медицинскую, консультативную помощь⁹⁹. Например, на протяжении почти пятнадцати лет в целях содействия формированию в России цивилизованного рынка негосударственных услуг в сфере трудовой миграции работает некоммерческое партнерство «Международный альянс «Трудовая миграция», объединяющее общественные и некоммерческие организации из России и ряда государств СНГ¹⁰⁰. До 2017 года в сфере контроля и оптимизации деятельности организаций, осуществляющих тестирование мигрантов на знание русского языка, истории России и основ законодательства РФ функционировала рабочая группа по миграционной политике и общественному контролю в области реализации миграционного законодательства при Комиссии по развитию общественной дипломатии и поддержке соотечественников за рубежом Общественной Палаты Российской Федерации. В поле зрения Комиссии по вопросам межнациональных отношений, миграции и конфессий Общественной палаты города Москвы постоянно находились вопросы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан, в том числе детей мигрантов в столице.

Начальные фазы процесса принятия и реализации политических решений в сфере интеграции мигрантов нашли свое воплощение в разработке и утверждении Концепции 2012, а также, в легитимации государственных решений путем нормативно-правового регулирования в части касающейся на первом этапе ее осуществления в 2012-2015 годах. Тем не менее, фаза реализации принятых решений продемонстрировала недостаточность нормативно-правового обеспечения политики интеграции.

Нормативно-правовое обеспечение политики адаптации и интеграции.

⁹⁹ Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. С. 162.

¹⁰⁰ Там же, с. 127.

До сих пор не принят нормативно-правовой акт, регулирующий отношения в обществе, формирующиеся в области социального и культурного вовлечения прибывающих в Россию иностранцев. Следовательно, не определены правовые, организационные и экономические основы государственного управления, а также полномочия органов публичной власти в указанной сфере. В 2014 году ФМС России предложила соответствующий проект федерального закона, положениями которого определялись функции и полномочия органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления в области адаптации и интеграции мигрантов¹⁰¹. Были обозначены инфраструктурные решения в сфере адаптации мигрантов, механизмы организационного обеспечения в виде регионального органа (Комиссии) в составе представителей органов власти и гражданского общества, а также, в качестве инструмента реализации политики адаптации и интеграции предложен институт адаптационного и интеграционного контракта. Координатором деятельности государственных органов в сфере инкорпорирования мигрантов в российское общество должна была выступить ФМС России. Таким образом, в законопроекте нашло отражение содержание политического маркетинга, который должен был быть применен в сфере социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество. Однако, последующие решения в сфере государственного управления миграционными процессами нивелировали актуальность отдельных положений законопроекта, например, института адаптационных контрактов. К тому же, для организационного обеспечения функционирования контрактной системы требовались значительные финансовые вложения, что, вероятно, ставило под сомнение экономическую целесообразность предлагаемых институтов.

Вариант закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенный ФАДН

¹⁰¹ О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации (проект) [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=17615> (дата обращения: 25.01.2018).

(далее – Законопроект), в отличие от проекта миграционной службы, носит в значительной степени рамочный характер¹⁰². В Законопроекте не определена очередность действий или алгоритм поведения субъекта государственного управления, что исключает применение политических технологий как средства оптимизации выполнения различными субъектами процессов адаптации и интеграции своих задач и обязанностей. Очевидно, прослеживается стремление снизить экономические издержки государства и компенсировать расходы при реализации политики в рассматриваемой области за счет работодателей, институтов гражданского общества и самих иностранных граждан. Предполагается «не формирование новой инфраструктуры для целей адаптации и интеграции, а использование уже существующей у некоммерческих организаций, что снижает нагрузку на бюджет»¹⁰³. Мы солидарны с тем, что в процессе инкорпорирования мигрантов в принимающее сообщество весомую роль должны играть институты гражданского общества, работодатели, а также, принимать активное участие сами мигранты. Вместе с тем, авторы Законопроекта предоставляют негосударственным субъектам процесса адаптации и интеграции право и возможность организации и участия в интеграционных мероприятиях, но не оговаривают их обязанностей, и ответственности в этой связи. Не прописаны инструменты реализации рассматриваемой политики. Кроме того, политика интеграции это политика, затрагивающая интересы крупных социальных слоев. В этой связи согласимся с мнением А.И. Соловьева о том, что для уверенного управления их поведением, регулирования динамики умонастроений в обществе целесообразно применять более строгие и жесткие инструменты, требуются значительные вложения и ресурсное обеспечение¹⁰⁴.

¹⁰² О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (проект) [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://regulation.gov.ru/projects#departments=115&kinds=6&okveds=27&npr=72909>. (дата обращения: 20.03.2018).

¹⁰³ Игорь Баринков: «Мигрантами необходимо заниматься, интегрировать их в российское общество». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://fadn.gov.ru/news/2017/09/06/3358> (дата обращения: 25.01.2018).

¹⁰⁴ Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. С.419.

Инструментальное обеспечение политики адаптации и интеграции.

Концепцией 2012 был предусмотрен ряд основных механизмов реализации государственной миграционной политики Российской Федерации, в числе которых развитие законодательства в сфере миграции в соответствии с положениями международного права, расширение деятельности в миграционной отрасли на международном уровне, ориентация на программный подход, разработка приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации в сфере миграции для разных регионов в соответствии с существующей миграционной ситуацией, оптимизация алгоритмов взаимодействия между властными органами и представителями гражданского общества, корректировка конкретных мер государственной миграционной политики по итогам исследования развивающихся на территории страны миграционных процессов¹⁰⁵.

Проведем анализ практического применения указанных механизмов при реализации политики адаптации и интеграции, как составляющей государственной миграционной политики Российской Федерации.

В рамках *совершенствования миграционного законодательства* в сфере адаптации и интеграции мигрантов разработаны и вступили в действие несколько законодательных новелл. В соответствии с содержащимися в них положениями с 2015 года прибывшие в Россию, как для трудоустройства, так и для проживания на временной либо постоянной основе, должны предъявить документальные свидетельства о владении в определенном объеме русским языком, российской историей и основами законодательства нашей страны¹⁰⁶. Требования к документу дифференцированы согласно планируемой вовлеченности мигрантов в российское общество. Очевидно, данную новеллу законодатели рассматривали

¹⁰⁵ Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/> (дата обращения: 25.01.2018).

¹⁰⁶ Федеральный закон от 20.04.2014 N 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161939/ (дата обращения: 25.01.2018).

как средство мотивирования мигрантов к овладению социокультурными и правовыми компетенциями.

Вместе с тем, развитие политического процесса евразийской интеграции влияет на эффективность рассмотренного механизма. Вступление в Евразийский экономический союз (ЕАЭС) новых членов привело к увеличению контингента международных мигрантов, которым, с одной стороны, не нужно оформлять какие-либо документов, допускающих их к работе на территории ЕАЭС, с другой для этих лиц снижается привлекательность статусов постоянно проживающих иностранцев, если ранее разрешение на временное проживание и вид на жительство в России использовались только в качестве ресурса, позволяющего работать без патента и внесения ежемесячного авансового платежа.

В рамках *развития международного сотрудничества* в исследуемой области в ходе заседания Совета руководителей миграционных органов государств – участников Содружества Независимых Государств (далее – Содружество) обсуждались единые подходы к социокультурной адаптации и интеграции мигрантов с учетом условий стран-реципиентов, что было отражено в соответствующей декларации. Принятие указанной декларации можно расценить как начало движения к приведению в соответствие нормативно-правового обеспечения интеграционных политик в странах Содружества¹⁰⁷. В мае 2017 года на очередном заседании глав миграционных органов Содружества заслушана информация о ходе подготовки модельных законодательных актов в соответствии с Программой сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2015–2019 годы (далее – Программа). Среди мероприятий Программы заключение модельного соглашения «Об организованном наборе граждан для осуществления временной трудовой деятельности на территории СНГ»¹⁰⁸. Первое соглашение

¹⁰⁷ Информация о заседании Совета руководителей миграционных органов государств – участников Содружества Независимых Государств 26 ноября 2015 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://e-cis.info/page.php?id=25114> (дата обращения: 25.01.2017).

¹⁰⁸ Информация о заседании Совета руководителей миграционных органов государств – участников Содружества Независимых Государств. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://e-cis.info/page.php?id=25981> (дата обращения: 29.03.2018).

заключено между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан, которое ратифицировано 05 декабря 2017 года. Соглашение предусматривает организацию домиграционной подготовки кандидатов на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации по российским образовательным программам¹⁰⁹. В конце 2019 года ратифицировано второе подобное соглашение (с Республикой Таджикистан)¹¹⁰.

Задачи и мероприятия по реализации политики адаптации и интеграции *включены в государственные, федеральные и региональные программы.* Подпрограмма «Социально-культурная адаптация и интеграция мигрантов в Российской Федерации» (далее – Подпрограмма) включена в государственную программу Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики». Вместе с тем, приходится констатировать, что, во-первых, цель Подпрограммы (создание условий для успешной социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество) совпадает с одной из ее задач и не отражает целеполагания государственной политики в этой области. Во-вторых, отсутствуют задачи по выработке механизмов мобилизации мигрантов к участию в адаптационно-интеграционных мероприятиях, что потенциально снижает эффективность управленческих мер. В-третьих, одним из двух мероприятий Подпрограммы определена «Реализация мероприятий, направленных на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов», где ответственным федеральным органом исполнительной власти определено МВД России. В качестве основных определены четыре направления его реализации. Однако, в силу своих полномочий на современном этапе МВД России может быть субъектом государственного управления, из предложенного,

¹⁰⁹ Федеральный закон от 05 декабря 2017 года № 366-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/56283> (дата обращения: 25.07.2018).

¹¹⁰ Федеральный закон от 27.12.2019 N 466-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об организованном наборе граждан Республики Таджикистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://docs.cntd.ru/document/564068985> (дата обращения: 12.10.2020).

только в процессе обеспечения выплат беженцам, вынужденным переселенцам и членам их семей¹¹¹.

Автор диссертационного исследования участвовал в экспертных дискуссиях, посвященных включению международных мигрантов в московское сообщество, в рамках рассмотрения проекта Стратегии национальной политики Москвы на период до 2025 года. Однако, программа реализации указанной Стратегии до настоящего времени не опубликована. В рамках соответствующей государственной программы образовательные учреждения столицы, уполномочены реализовывать программы образовательной и культурной интеграции мигрантов, выявлять и применять в практической деятельности инструменты и технологии, которые могли бы способствовать их учебным достижениям и интеграции в городскую культуру¹¹².

Научно-методическое и информационное сопровождение социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, а также, финансирование политики интеграции предусмотрено Подпрограммой.

Вследствие отмеченного выше отсутствия нормативно-правового закрепления алгоритма поведения субъектов государственного управления, *совершенствование системы взаимодействия* между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере адаптации и интеграции мигрантов представляется затруднительным.

По поводу мониторинговой деятельности в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов можно отметить, что такая работа ранее проводилась Федеральной миграционной службой и ее территориальными подразделениями. Однако, она не имела системного характера и позволяла

¹¹¹ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. N 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Реализация государственной национальной политики”» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210753/ (дата обращения: 25.06.2018).

¹¹² Государственная программа города Москвы на среднесрочный период (2012-2018 гг.) «Развитие образования города Москвы (Столичное образование). [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://dogm.mos.ru/gosprogramma/gp_so_2012_2018 (дата обращения: 25.01.2018)

выявить лишь общие тенденции и направления адаптационного и интеграционного процессов.

В целях мониторинга реализации Подпрограммы на региональном уровне определены два показателя (индикатора): количество участников мероприятий, направленных на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов и доля иностранных граждан, успешно сдавших экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации, в общем количестве иностранных граждан, сдававших экзамен.

Количество участников мероприятий, направленных на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов, не дифференцировано по категориям субъектов процессов адаптации и интеграции, что не позволяет адекватно оценить успешность государственной политики в данной сфере.

Согласно Подпрограмме, значение доли иностранных граждан, успешно сдавших экзамен по русскому языку, истории России и основам законодательства Российской Федерации от общего числа иностранных граждан, сдававших экзамен к 2025 году должно достигнуть 70%¹¹³. Вместе с тем, опыт применения интеграционного экзамена в Российской Федерации свидетельствует о том, что успешность его сдачи в 2015 году для разных категорий иностранных граждан уже составила от 87 до 92%¹¹⁴. Соответствующие сведения представлены в таблице 1¹¹⁵.

По Плану реализации Концепции 2018 ФАДН уполномочен представить в Правительство РФ результаты анализ и предложения по созданию комплексной многоуровневой системы адаптации и интеграции иностранных граждан в

¹¹³ Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. N 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Реализация государственной национальной политики”» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210753/ (дата обращения: 25.06.2018).

¹¹⁴ Интеграционный экзамен для иностранных граждан: зарубежный опыт, проблемы и перспективы проведения в России: монография/ А.В. Должикова, В.М. Козьменко, М.Н. Мосейкина, Е.В. Киселева, О.С. Кажаяева. 2-е изд., испр. и доп. М.: РУДН, 2016. С. 103.

¹¹⁵ Численность протестированных в 2015 году иностранных граждан представлена согласно материалам межведомственного совещания «Об организационно-методических аспектах проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства РФ» 16,17 декабря 2015 года, Москва, РУДН. Из личного архива автора.

Российской Федерации. Полагаем, что под системой адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации должна подразумеваться и система управления в данной сфере с использованием эффективных механизмов, и система инфраструктурных решений по обеспечению процесса включения мигрантов в российское общество¹¹⁶.

Таблица 1 – Статистика успешности сдачи комплексного экзамена иностранными гражданами в 2015 году

Вид комплексного экзамена	Разрешение на работу	Разрешение на временное проживание	Вид на жительство
Численность протестированных иностранных граждан	1 376 561	215 048	157 391
Доля успешно сдавших экзамен, %	92,1	89,8	87,1

К сожалению, в Плане не отражена необходимость взаимодействия с отечественными представителями гражданского общества при осуществлении деятельности, указанной в п. 16 Плана.

Вышеприведенный анализ институционального, нормативно-правового и инструментального обеспечения политики социокультурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество позволяет автору исследования сделать следующие выводы.

¹¹⁶ Дмитриева Т.Н. К вопросу о создании комплексной многоуровневой системы адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации // Национальные демографические приоритеты: подходы и меры реализации. Серия «Демография. Социология. Экономика». Том 5. № 4 / под ред. С.В. Рязанцева, Т.К. Ростовской.- М.: Экон-Информ, 2019. - С.408-410.

Во-первых, нормативно-правовой акт, рассматриваемый как один из механизмов реализации политики интеграции, а именно, как инструмент мотивации иностранных граждан к овладению необходимыми социокультурным навыкам, недостаточно эффективен в силу ряда причин:

– незначительная динамика развития инфраструктуры домиграционной подготовки в странах-донорах миграции в совокупности с законодательно ограниченным временным интервалом пребывания трудовых мигрантов на территории Российской Федерации до получения разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности;

– расширение контингента иностранных граждан из государств ЕАЭС, которым не требуется получение разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности, одновременно, институт разрешения на временное проживание и вида на жительство теряет для этой категории свою привлекательность.

Во-вторых, подтверждается предположение В.А. Волоха и В.А. Суворовой о возникновении определенных проблем в обеспечении комплексности управления миграционными процессами при разделении полномочий между различными государственными субъектами по реализации политики адаптации и интеграции.

В-третьих, представляется, что комплекс мер государственного управления на этапе формирования политики адаптации и интеграции мигрантов, включающий в себя анализ ситуации, определение целей, разработку прогноза, планирование необходимых мероприятий, получение необходимой информации об управляемом объекте, а также постановку конкретных задач уполномоченным государственным актором осуществлен не в полном объеме. Данное обстоятельство затрудняет применение политических технологий, направленных на оптимизацию процесса достижения поставленных целей и задач, при осуществлении государственного управления в сфере адаптации и интеграции мигрантов в принимающий социум.

1.3. Инфраструктурные особенности реализации политики адаптации и интеграции (на примере Москвы)

С 2013 по 2016 год, в период, совпадающий с начальным временным интервалом исследования, в Москве функционировала определенная инфраструктура социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан в городе Москве. Основным государственным актором реализации миграционной политики в рассматриваемый период выступала ФМС России, именно перед этим федеральным органом ставилась задача содействия адаптации и интеграции мигрантов. В ходе этой работы Управлением Федеральной миграционной службы по городу Москве (далее – Управление) проводился мониторинг адаптационных мероприятий, в том числе, курсов русского языка и культуры, осуществлялся комплекс мероприятий по информированию о миграционном законодательстве.

С апреля 2011 года в составе Управления функционировало отделение по работе с национальными сообществами, созданное для установления контактов с лидерами национальных сообществ, находящихся на территории г. Москвы. Установление взаимодействия с представителями диаспоральных объединений рассматривалось как инструмент локализации возможных негативных процессов в среде мигрантов, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации, а также, недопущения дискриминации и ксенофобии в отношении иностранных граждан ¹¹⁷. Тем не менее, возможность мониторинга адаптационного процесса и изучения роли национальных общественных объединений в процессе интеграции мигрантов появилась лишь в 2013 году, когда Управлением была развернута кампания по информированию иностранных граждан об изменениях в миграционном законодательстве и законодательстве о гражданстве РФ. Необходимость информационных мероприятий была обусловлена принятием на первом этапе реализации Концепции 2012 значительного количества законодательных новелл в ходе совершенствования

¹¹⁷ Приказ Управления Федеральной миграционной службы по г. Москве от 11 апреля 2011 года № 215 «Об утверждении Положения об Отделении по работе с национальными сообществами Управления Федеральной миграционной службы по г. Москве». Из личного архива автора.

нормативно-правовой базы миграционной политики. Ряд законодательных нововведений, направленных на борьбу с нелегальной миграцией и нарушениями мигрантами российского законодательства, уравновешен отменой механизма квотирования для трудовых мигрантов из стран с безвизовым режимом въезда в Российскую Федерацию и упрощением процедур в сфере привлечения к трудовой деятельности отдельных категорий иностранных граждан. Одновременно, Управление содействовало реализации ряда проектов по организации курсов русского языка и культуры для иностранных граждан. Таким образом, появились существенные фактические основания для изучения состояния инфраструктуры социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Москве, анализа динамики процесса интеграции мигрантов, определения перспективы участия в нем национальных объединений.

В целях информирования мигрантов в Управлении на регулярной основе, как правило, ежеквартально проводились рабочие совещания с представителями органов государственной власти, национальных и общественных объединений, где освещалось действующее законодательство с обсуждением проблемных вопросов. Сотрудниками Управления проводились информационные семинары, в том числе, непосредственно на площадках, организованных национальными и религиозными объединениями. Например, в 2015–2016 годах при поддержке Фонда Ага Хана проведены занятия с представителями сообщества памирских таджиков на тему «Новое российское миграционное законодательство: проблемы информирования общины мигрантов из Таджикистана». При содействии Духовного управления мусульман Российской Федерации состоялись информационные семинары в рамках повышения квалификации имамов по программе «Социализация исламской уммы». Для участников киргизских объединений на площадке торгово-выставочного центра «Кыргызстан» проведен информационный семинар об изменениях в миграционном законодательстве в контексте расширения Евразийского экономического союза. В рамках заседания круглого стола, посвящённого современному положению цыган в РФ, обсуждены вопросы социокультурной адаптации детей иностранных граждан, а также

правового положения иностранных граждан-членов цыганского сообщества и т.п. Полученная информация транслировалась участниками таких коммуникаций иностранным гражданам посредством семинаров, проводимых объединениями, размещалась в СМИ, как в странах исхода мигрантов, так и в периодических изданиях общественных организаций. Регулярно актуализировалась соответствующая информация, в том числе, посредством разработки памяток для мигрантов различных категорий, на официальном сайте Управления.

Ряд проектов по адаптации и интеграции мигрантов в столице, инициирован институтами гражданского общества.

Один из проектов, который реализовывала в 2014-2015 годах Межрегиональная общественная организация содействия адаптации мигрантов «Единство» по своему содержанию являлся воплощением идеи организованного набора квалифицированных трудовых мигрантов для работы в России. Название проекта «Обучение иностранных специалистов в профессионально-технических учебных заведениях Российской Федерации для трудовой деятельности на ее территории» отражает его социально-культурную и социально-экономическую адаптационную направленность на категорию временных трудовых мигрантов. Организация «Единство» во взаимодействии с зарубежными представительствами Россотрудничества во Вьетнаме и Непале осуществляла набор иностранных граждан, изучивших русский язык, для последующего обучения в учреждениях среднего профессионального образования г. Москвы. Иностранные граждане из стран СНГ, владеющие русским языком, также привлекались к проекту. Обучение в колледжах и техникумах проводилось на платной основе, за счет предприятий-партнеров организации. Освоив востребованные рабочие профессии, иностранные граждане проходили производственную практику и трудились в свободное от учебы время у тех же работодателей.

Социальная организация правовой защиты и информационной поддержки «СОЮЗ» была утверждена в 2014 году благотворительным фондом «Закят», функционирующем при Духовном управлении мусульман России. В соответствии с договором оферты мигрантам, выходцам из государств Средней Азии,

предоставлялись бесплатные консультации по правовым вопросам, возможность обучения русскому языку и подготовки к тестированию, медицинское страхование и социальная помощь.

В 2015 году представители Межрегиональной общественной организации «Кыргызское единение» активно продвигали проект «Социальная карта гостя столицы «EURASIACARD». Как видно из названия проект был направлен на все категории временных мигрантов, носил адаптационный характер, но акцент с социокультурной составляющей был смещен на социально-экономическую. Приобретая карту, иностранные граждане из стран СНГ получали бесплатные, либо весьма доступные услуги, в том числе, круглосуточную экстренную юридическую помощь, мобильную связь по льготному тарифу Евразия. Мигрант мог получить страховку в рамках специально разработанной программы «Мигрант» одной из страховых компаний-партнера проекта, открыть пенсионный счет в одном из российских негосударственных пенсионных фондов¹¹⁸.

Таблица 2 – Результаты мониторинга курсов русского языка и культуры для иностранных граждан (2013-2015 годы)

Год	Общее число адаптационных площадок	из них		из них платные	Число прошедших обучение
		учебные заведения	общественные объединения		
2013	28	21	7	10	500
2014	41	15	26	8	800
2015	33	27	6	28	2700

В вышеприведенной таблице 2 отражены результаты мониторинга курсов русского языка и культуры для иностранных граждан, проведенного автором диссертационного исследования в течение 2013, 2014 и 2015 годов. Результаты

¹¹⁸Сведения о деятельности общественных организаций из личного архива автора. Сведения получены в ходе работы Дмитриевой Т.Н. в сфере содействия адаптации и интеграции мигрантов в 2013-2016 гг. в составе УФМС России по г. Москве, Общественно-консультативного совета при УФМС России по г. Москве и Общественной палаты города Москвы.

мониторинга демонстрируют, что наибольшее число адаптационных площадок работало в 2014 году, преимущественно на бесплатной основе для иностранного гражданина, и организованы они были общественными организациями. Из 800 человек, обучившихся на курсах, около половины участвовали в проектах, реализованных при содействии УФМС России по г. Москве. В церковно-общественном проекте Русской Православной Церкви (РПЦ) «Просвещение: языковая и культурная адаптация мигрантов» и в проекте по организации курсов русского языка для мигрантов на базе публичных библиотек города Москвы принимали участие национальные общественные объединения.

Кроме того, общественной организацией «Фонд поддержки трудовых мигрантов» по согласованию с работодателями были организованы курсы русского языка для иностранных граждан непосредственно по месту их работы. Обучение проводилось на 13 (из 26) площадках в различных районах Москвы, обучение прошли около 200 человек. В данном случае не выявлено проблем ни с мотивированием трудовых мигрантов к обучению, ни с финансированием проекта.

Относительная активность представителей гражданского общества по организации адаптационных курсов в 2014 году объясняется, рядом факторов. С одной стороны, ожидалось анонсированные изменения в законодательство с 01 января 2015 года, с другой – в 2014 году у иностранного гражданина имелся достаточный временной интервал для обучения до момента оформления разрешительных документов на право осуществления трудовой деятельности в РФ. Имели возможность обучаться и трудовые мигранты, работающие в сферах трудовой деятельности, не подпадающих под требования федерального закона от 12.11.2012 N 185-ФЗ¹¹⁹.

В 2015 году при снижении количества площадок в целом, и, особенно, организованных представителями общественности, почти в три раза увеличилась

¹¹⁹ Федеральный закон от 12.11.2012 N 185-ФЗ (ред. от 29.12.2012) «О внесении изменений в статью 13.1 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и статью 27.2 Закона Российской Федерации “Об образовании”» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137646/ (дата обращения 25.01.2018).

посещаемость курсов. Однако, минимальная продолжительность курсов существенно снизилась. Если в 2013-2014 гг. продолжительность языковых курсов для взрослых мигрантов составляла от 10 до 72 академических часов, то в 2015 году минимальный показатель снизился до 2-3 академических часов. На таких краткосрочных курсах обучилось, а корректнее, прошло элементарную подготовку к тестированию примерно 1 600 человек.

Всего в течение трех лет обучение прошло 4 000 иностранных граждан. Вместе с тем, в московском Многофункциональном миграционном центре в 2015 году оформлено 450 тысяч патентов¹²⁰. Таким образом, численность иностранных граждан, прошедших обучение, незначительна в сравнении с числом прошедших тестирование и получивших патенты для трудовой деятельности в Москве и составляет менее процента от числа оформивших разрешительные документы на право трудовой деятельности в Москве в соответствии с новыми правилами.

Приведенный обзор состояния инфраструктуры для адаптации и интеграции мигрантов в Москве позволяет изложить следующие наблюдения.

Во-первых, индивидуальная мотивация временных трудовых мигрантов к изучению русского языка и культуры очень низкая. Утверждение автора настоящей работы подтверждается мнениями авторитетных экспертов в данной области. Исследовав мотивацию трудовых мигрантов к адаптации и интеграции в Москве, Т.Н. Юдина, формулирует вывод о низком социокультурном адаптационном и интеграционном потенциале мигрантов. Мотивация иностранных граждан, прибывших в Россию для трудоустройства, имеет исключительно экономический характер. Это проявляется в том числе, в неготовности или нежелании улучшить уровень знания русского языка, нежелании или отсутствии возможности освоить законодательство и культурные традиции российского общества¹²¹. Оценивая адаптационные характеристики мигрантов при включении их в образовательный процесс, наряду с неумением

¹²⁰ В Москве вручили 450-тысячный трудовой патент мигранту. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://mc.mos.ru/presscenter/news/detail/2435276.html> (дата обращения: 29.03.2016).

¹²¹ Юдина Т.Н. Мотивационные установки трудовых мигрантов из стран ближнего зарубежья на социальную и культурную адаптацию и интеграцию в Москве // Социальная политика и социология. Т. 14.- 2015. - № 3 (109). - Часть 1. -С. 85.

современных трудовых мигрантов «учиться», компактным их проживанием и работой в моноэтнической среде российские педагоги отмечают отсутствие стремления трудовых мигрантов к изучению государственного языка нашей страны. Отсутствие мотивации специалисты объясняют высокой загруженностью в течение рабочего дня и отсутствием поощрения к обучению со стороны работодателя¹²². О низком интеграционном потенциале иностранных граждан, в целом, свидетельствует и В.И. Мукомель¹²³.

Во-вторых, практика применения нового миграционного законодательства с 01 января 2015 года показала, что разработанный инструмент нормативно-правового регулирования¹²⁴ не стал эффективным инструментом побуждения иностранцев к освоению требуемых в России компетенций лингвистического, культурного и правового характера.

В-третьих, определенный законодательством с начала 2015 года временной интервал для подачи разрешительных документов на право осуществления трудовой деятельности недостаточен для обучения временных трудовых мигрантов на территории России¹²⁵. Вместе с тем, для иммигрантов подобных ограничений не существует.

На представленных наблюдениях базируются следующие выводы-рекомендации по формированию и реализации основных векторов управления процессом включения мигрантов в принимающий социум:

1) селективный подход, предусматривающий качественную и количественную оценку категорий иностранных граждан субъектов адаптации и интеграции;

2) разработка инструментов мотивирования иммигрантов к участию в интеграционных практиках.

¹²² Омельченко Е.А. Интеграция мигрантов средствами образования: российский и мировой опыт. С.231.

¹²³ Мукомель В.И. Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски. С.13.

¹²⁴ Федеральный закон от 20.04.2014 N 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161939/ (дата обращения: 25.01.2018).

¹²⁵ Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 25.07.2002 N 115-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/ (дата обращения: 25.01.2018).

Качественная и количественная оценка категорий иностранных граждан участников адаптационных и интеграционных практик

В соответствии с двустадийной моделью процесса интеграции мигрантов в принимающее сообщество (по В.Ю. Леденёвой), дифференцированы и категории иностранных граждан, являющихся одновременно объектами и субъектами государственной политики в данной сфере. Возвратных или временных мигрантов, которые находятся в нашей стране в целях осуществления трудовой деятельности, можно отнести к субъектам адаптационного процесса. Безвозвратные мигранты или иммигранты – субъекты процесса интеграции. На наш взгляд, указанное разделение чрезвычайно важно для организации политического менеджмента в сфере инкорпорирования мигрантов в принимающее сообщество. Игнорирование данного обстоятельства препятствует совершенствованию системы государственного управления социально-политическим процессом в рассматриваемой сфере общественных отношений.

Очевидно, что начальная стадия интеграционного процесса – социокультурная адаптация иностранных граждан, планирующих осуществление трудовой деятельности в РФ, должна проходить в ходе домиграционной подготовки в странах-донорах. В настоящее время масштабы этой подготовки неадекватны масштабам существующих миграционных потоков.

По сведениям Министерства образования и науки Российской Федерации, на курсах русского языка при Российских центрах науки и культуры и представительствах Россотрудничества в различных странах мира, в период с 2008 по 2015 год обучилось всего 129 233 иностранных гражданина, из которых в странах СНГ прошли обучение 18 100 граждан, что составляет лишь 14% от общего числа обучавшихся¹²⁶. Указанные данные представлены автором в таблице 3.

¹²⁶ Арефьев А.Л., Шереги Ф.Э. Экспорт российских образовательных услуг: Статистический сборник. Выпуск 6 / Министерство образования и науки российской Федерации. – М.: Социоцентр, 2016. – С 392-393.

Таблица 3 – Динамика доли обучающихся на курсах русского языка и культуры в странах СНГ от общего числа посетителей курсов за рубежом от общего числа посетителей курсов за рубежом (2008-2015 годы)

Год	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	итого
Всего	14170	15129	15013	12733	20066	18243	16570	17309	129233
СНГ	485	711	1905	1606	4826	3828	2474	2265	18100
Доля, %	3,4	4,7	12,6	12,6	24,0	21,0	14,9	13,1	14,0

В тоже время, только в Москве число поставленных на миграционный учет ИГ и ЛБГ за 2015 год составило 3 млн. 415 тыс. человек, из которых 2 352 906 человек прибыло в г. Москву с целью осуществления трудовой деятельности. Доля граждан из стран СНГ в общем миграционном потоке составляла 86,3% или 2 947 145 человек¹²⁷. Обобщая вышеизложенную статистику, приходим к выводу о том, что число обучившихся на курсах русского языка и культуры за 8 лет составляет лишь доли процента от объема миграционного потока из стран СНГ. Таким образом, деятельность субъекта государственного управления должна быть направлена на совершенствование международного сотрудничества в области организации домиграционной подготовки в основных странах-донорах миграции.

Вместе с тем, отмечаем необходимость проведения на территории РФ мероприятий по включению в социум иностранных граждан, относящихся к категории «иммигрант». Словарная трактовка понятия «иммигрант» вселяющийся, то есть прибывший на постоянное место жительства¹²⁸. Тем не менее, учитывая реалии, существующие в сфере миграции, согласимся с точкой зрения В.С. Малахова: «иммигранты – иностранные граждане, более года проживающие на территории определенного государства»¹²⁹.

¹²⁷ Показатели деятельности. Официальный сайт ФМС России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://77.fms.gov.ru/about/Pokazateli> (дата обращения 29.03.2016, из личного архива автора).

¹²⁸ Словарь иностранных слов. – 10-изд., стереотип. – М.: Рус. яз., 1983. – С.188.

¹²⁹ Малахов В.С. Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России. С.4.

Для разработки адресных программ интеграции В.С. Малахов предлагает дифференцировать категории групп и индивидов мигрантов посредством комбинирования их личных параметров в соответствии с правовым статусом и социальными индикаторами¹³⁰. Впрочем, постоянное дифференцирование групп мигрантов, нуждающихся в интеграции, в соответствии с предложенной исследователем логикой представляется нецелесообразным. Учитывая действующее нормативно-правовое регулирование в сфере миграции, определяем всего пять категорий международных мигрантов, которые продолжительное время пребывающих либо проживающих в Российской Федерации:

1) иностранные граждане, проживающие в стране временно или постоянно и имеющие соответствующий статус;

2) вынужденные мигранты (беженцы и лица, ищущие временного убежища);

3) трудовые мигранты из государств-членов Евразийского экономического союза с членами семей;

4) дети из семей легальных международных мигрантов, легально находящихся на российской территории;

5) легальные мигранты, заключившие продолжительные контракты и стремящиеся повысить уровень своих социокультурных компетенций.

Проведенные исследования численности указанных групп позволяют заключить, что контингент иностранных граждан, инкорпорирование которых в принимающую среду целесообразно посредством интеграции, невелик по сравнению со старожильческим населением.

Например, в Москве с более чем 12 млн. жителей, на 31 декабря 2015 года суммарная численность имеющих статус временно либо постоянно проживающего лица, а также, вынужденных мигрантов не превышала 55 тысяч человек.

Динамика численности контингента постоянно проживающих в Москве иностранцев, представлена автором в виде диаграммы (рисунок 1).

¹³⁰ Малахов В.С. Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России. с.8.

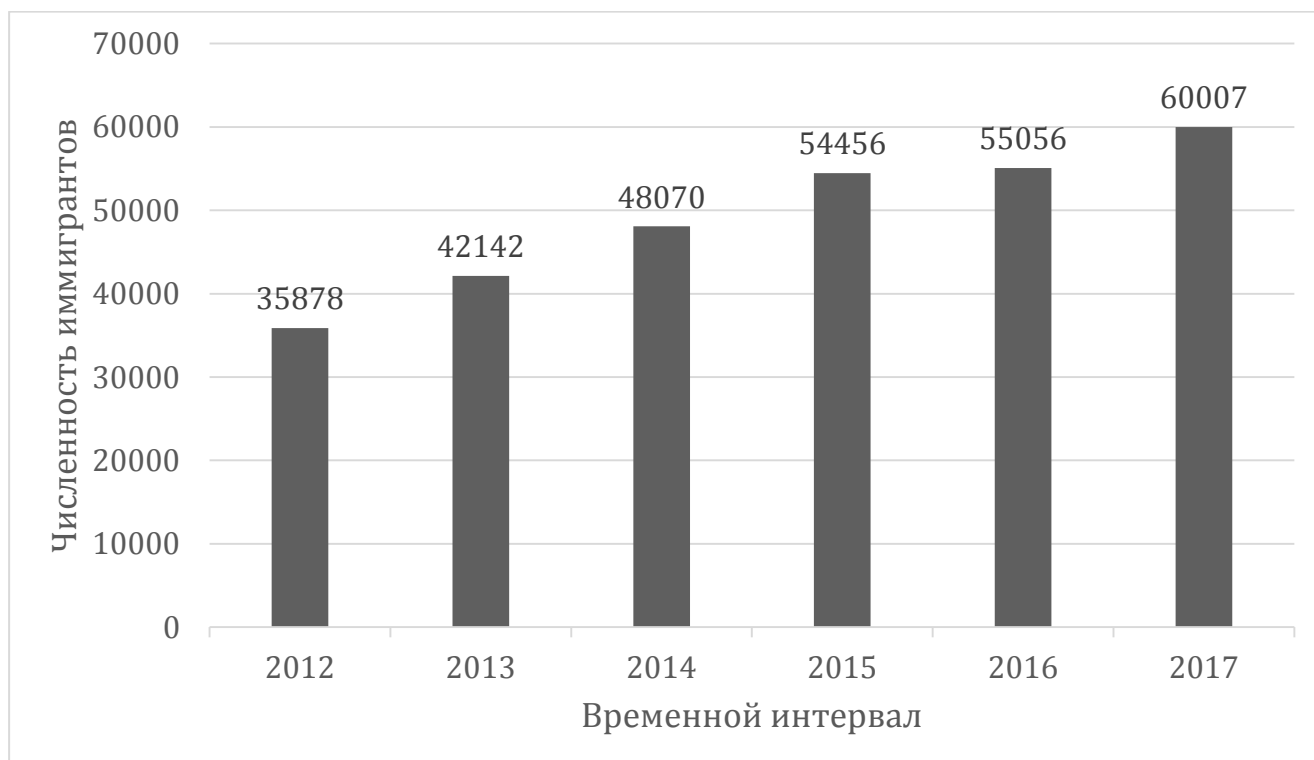


Рисунок 1 – Динамика суммарной численности постоянно и временно проживающих и вынужденных мигрантов в городе Москве

Впрочем, статистические данные по указанной категории иммигрантов отражают стабильную положительную динамику: по итогам 2017 года численность указанной категории иностранных граждан в столице превысила 60 тысяч человек¹³¹. Таким образом, доля указанной категории иностранных граждан достигает, всего лишь, 0,5% от численности населения города.

Наиболее многочисленная группа – граждане государств – членов ЕАЭС, которые в соответствии с положениями Договора о Евразийском экономическом союзе могут находиться на российской территории в течение срока действия заключенного ими трудового либо гражданско-правового договора.

По сведениям информационных систем по состоянию на 1 ноября 2017 года в г. Москве находилось свыше 1 млн. 455 тыс. иностранных граждан, что

¹³¹Показатели деятельности. Официальный сайт ФМС России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://77.fms.gov.ru/about/Pokazateli> (дата обращения: 29.03.2016, из личного архива автора); Статистические сведения по миграционной ситуации. Официальный сайт МВД России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/> (дата обращения 01.04.2018).

сравнимо с показателями аналогичного периода прошлого года (+1,1%). Большинство из них прибыли в Россию в безвизовом порядке (91%), в том числе – граждане Узбекистана (23%), Таджикистана (19%), Киргизии (15%), Белоруссии (12%), Украины (11%), Армении (6%), Казахстана (1%). Соотношение объемов миграционных потоков из стран доноров практически не изменяется на протяжении нескольких лет¹³². Принимая во внимание, что в Республике Беларусь русский язык является вторым государственным, проведение интеграционных мероприятий для граждан этого государства не требуется. Таким образом, к концу 2017 года в столице находилось около 291 300 граждан государств – членов ЕАЭС (22 % от всего безвизового контингента), которым в той или иной степени необходимы интеграционные мероприятия, что составляет около 2,4% от московского населения.

Вне всякого сомнения, несовершеннолетние мигранты это категория иностранных граждан, обладающих наиболее высоким интеграционным потенциалом. Обучение и воспитание детей иностранцев в российской системе образования представляется наиболее подверженным регулированию компонентом интеграционного процесса. Более того, успех детской интеграции послужит серьезным стимулом для интеграции взрослых. Согласимся с известным педагогом и практиком в рассматриваемой области Е.А. Омельченко в том, что дети из семей мигрантов составляют уникальную общность, связанную и взаимодействующую со своими родителями, родственниками, а также русскоязычными ровесниками и преподавателями¹³³. Вместе с тем, именно они сформируют будущее второе поколение иммигрантов. Проблематика интеграции мигрантов второго поколения исследуется Е.А. Варшавером, А.Л. Рочевой и Н.С. Ивановой, которые указывают на отсутствие комплексного решения проблемы изучения школьниками из среды мигрантов русского языка как

¹³² Миграционная ситуация в Москве и перспективы ее развития. Доклад диссертанта на V международной научно-практической конференции «Единство в различиях: 2025 год-взгляд из будущего». МГУУ Правительства Москвы 23 ноября 2017 года. Из личного архива автора; В пресс-центре ГУ МВД России по г. Москве состоялась пресс-конференция на тему: «Незаконные миграционные процессы: контроль, пресечение и профилактика». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://77.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/8767288> (дата обращения 25.01.2018).

¹³³ Омельченко Е.А. Интеграция мигрантов средствами образования: российский и мировой опыт. С.262

иностранного в качестве одного из факторов, снижающего ожидаемый социально-экономический профиль иммигрантов второго поколения, и даже делает их изгоями в классе. Ученые справедливо отмечают, что необходимо транслировать уже имеющиеся и отработанные в Москве практики на всю страну. Сегодня же, в решении этой проблемы общеобразовательные школы предоставлены сами себе¹³⁴.

Рассмотрев политический опыт западных стран в сфере привлечения трудовых мигрантов и сопутствующие потенциальные риски изменения этнического состава западных обществ, М.А. Бурда отмечает усиление активности этого поколения в политической сфере, рост его этногрупповой консолидации, что чревато возникновением социально-политической напряженности в обществе, в целом¹³⁵. Таким образом, высокий адаптационно-интеграционный потенциал детей международных мигрантов, с одной стороны, и перспектива возникновения социально-политических рисков в ближайшем будущем – с другой, делают эту категорию иммигрантов наиболее важным объектом государственной политики.

Отметим, что мы принимаем во внимание исключительно детей легальных мигрантов, потому что в противном случае, дети иностранных граждан следуют за родителями и покидают пределы страны. На протяжении своей деятельности ФМС России публиковала ежемесячные сведения, касающиеся иностранных граждан, в том числе по продолжительности их пребывания на российской территории. У автора имеется возможность сравнить статистические данные на начало 2016 года, и спустя три месяца¹³⁶.

В нижеприведенной таблице 4 представлены результаты проведенных автором исследований сроков пребывания несовершеннолетних в Российской Федерации. Представленные в таблице сведения передают положительную

¹³⁴ Варшавер Е.А., Рочева А.Л., Иванова Н.С., Интеграция мигрантов второго поколения в возрасте 18-35 лет в России: результаты исследовательского проекта // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. С. 362

¹³⁵ Бурда М. А. Особенности формирования политики Российской Федерации в сфере внешней трудовой миграции: риски и механизмы совершенствования: автореф. дис. ... канд. полит. наук. 23.00.02 / Бурда Михаил Александрович. – М., 2016. – С.16.

¹³⁶ Информация с официального сайта ФМС России (из личного архива автора).

динамику изменения числа находившихся на территории России длительные сроки несовершеннолетних иностранцев. Демонстрируется рост как в абсолютных, так и в относительных значениях: до 70% детей мигрантов могут находиться в России длительное время. При этом, численность пребывающих в стране детей-иностранцев в целом уменьшилась в течение этого периода на 4%.

Таблица 4 – Сроки пребывания несовершеннолетних в Российской Федерации

Сроки пребывания, мес.	Общая численность несовершеннолетних			
	12.01.2016		05.04.2016	
	1 137 941		1 092 740	
	из них	доля от всего иностранного контингента, %	из них	доля от всего иностранного контингента, %
до 1	72 439	6,4	60 662	5,6
от 1 до 3	123 387	10,8	105 451	9,6
от 3 до 6	268 199	23,6	121 159	11,1
от 6 до 12	228 884	20,1	350 107	32,0
более 12	445 032	39,1	455 361	41,7

Полагаем, что приведенные статистические значения отражают динамику политического процесса Евразийской интеграции в части свободного перемещения человеческих ресурсов и увеличения показателей семейной иммиграции в Российскую Федерацию. Уровень включенности несовершеннолетних мигрантов в российский образовательно-воспитательный процесс, очевидно, является критерием успешности интеграционного

миграционного процесса, а иммиграция семейная, в свою очередь – важным обстоятельством реализации политики в сфере интеграции иммигрантов.

В целом, наблюдается рост доли несовершеннолетних учащихся из семей международных мигрантов в российских учреждениях образования, что обусловлено относительно высокими темпами воспроизводства населения из числа иммигрантов, особенно, это заметно в крупных городах¹³⁷.

На актуальность вопроса об идентичности подрастающего поколения, в связи с миграциями, обращает внимание М.Ю. Мартынова, по свидетельству которой за последнее десятилетие число детей, рожденных мигрантами в Москве, выросло почти в 5 раз. Среди новорожденных в городе их доля постоянно растет и достигла сегодня почти 13,5%. То есть, каждый седьмой новорожденный – дитя женщины, не являющейся постоянным жителем столицы¹³⁸.

На примере киргизской диаспоры Москвы можно приблизительно оценить включенность детей мигрантов в российский образовательно-воспитательный процесс. Интерес именно к этому московскому сообществу обусловлен его многочисленностью в сравнении с сообществами выходцев из стран – членов ЕАЭС, где русский язык также не имеет государственного статуса (Армения и Казахстан).

Таблица 5 – Сведения в отношении граждан республики Кыргызстан, находящихся на территории Российской Федерации, в половозрастном разрезе

Возраст	до 17	18-29	30-39	40-49	50-59	старше 60	итого
мужчины	57 157	163 856	60 126	36 352	13 090	2 962	333 543
женщины	42 487	92 366	42 179	26 847	11 183	5 305	220 367
итого	99 644	256 222	102 305	63 199	24 273	8 267	55 3910

¹³⁷ Омельченко Е.А. Интеграция мигрантов средствами образования: российский и мировой опыт. С. 275.

¹³⁸ Мартынова М.Ю. Портрет москвича сквозь призму культурных инноваций // Образ москвича как гражданина страны и жителя столицы: от ретроспективы к проектированию будущего. Итоговый сборник материалов. - М.: Департамент национальной политики и межрегиональных связей города Москвы, 2017. - С.18.

В таблице 5 аккумулированы сведения в отношении граждан Киргизии, находящихся на территории Российской Федерации, в половозрастном разрезе¹³⁹. Представленные данные говорят о том, что несовершеннолетние граждане Киргизии составляют до 18% от численности всех мигрантов из этой республики на территории России.

На начало 2016 года в столице пребывало более 175 000 мигрантов из этого среднеазиатского государства, доля в безвизовом контингенте составила 14,3%¹⁴⁰. Экстраполяция полученного соотношения на московскую статистику позволяет предположить, что на территории города к началу 2016 года могло находиться порядка 30 000 детей – граждан Киргизии. В тоже время, из 25 357 иностранных граждан, обучавшихся в образовательных организациях, подведомственных Департаменту образования города Москвы в 2014-2015 годах, гражданство Киргизии имеют 3 128 человек¹⁴¹.

Известный исследователь языковой политики России в образовании А.Л. Арефьев, изучив ситуацию с обучением в московских школах детей-членов семей иностранных граждан, приходит к выводу о том, что доля иностранных учащихся в средних общеобразовательных учреждениях столицы по официальным данным составляет 3,3%(а фактически вдвое больше), что является одним из самых значительных показателей среди школ российских регионов. Основываясь на результатах исследования по бездомным и беспризорным детям, проведенного в 2011 году Центром социологических исследований, А.Л. Арефьев оценивает, что процент несовершеннолетних мигрантов школьного возраста, по каким-либо причинам не посещающих школу, достигает 20%. Отмечается заметное привлечение рассматриваемой категории мигрантов в сферу трудовой

¹³⁹ Сведения в отношении иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, в половозрастном разрезе (по состоянию на 12 января 2016 г.). [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.fms.gov.ru/fms/activity/stats/Statistics/Svedenija_v_otnoshenii_inostrannih_grazh/item/5850, (дата обращения: 29.03.2016, из личного архива автора).

¹⁴⁰ Показатели деятельности. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://77.fms.gov.ru/about/Pokazateli> (дата обращения: 29.03.2016, из личного архива автора)

¹⁴¹ Об обучении иностранцев в образовательных организациях Москвы (Проект «Реальная миграция»). [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.dobro-sosedstvo.ru/dobro/ru/information/o_51098 (дата обращения: 01.04.2018).

деятельности. Кроме того, почти половина из бездомных и беспризорных детей в Москве (45%) оказались детьми мигрантов из стран СНГ¹⁴².

Вместе с тем, более точный учет детей иностранных мигрантов школьного возраста и их максимальный охват школой необходим для успешной реализации политики интеграции мигрантов. Согласимся с А.Л. Арефьевым в том, что для определения параметров объекта прилагаемых усилий необходим сбор региональной статистики и его обобщение на федеральном уровне и по численности детей иностранных граждан, и по странам их происхождения в дошкольных и общеобразовательных учреждениях¹⁴³. К сожалению, проблема учета несовершеннолетних мигрантов является лишь частью несовершенства системы сбора данных о демографии в России в целом, на которое обращает внимание академик С.В. Рязанцев. Исключение из статистической разработки сведений о национальности международных мигрантов, усугубляемое автономностью региональных баз данных, препятствует адекватной оценке демографических процессов в стране и эффективности реализации государственной политики в этой сфере¹⁴⁴.

Категория трудовых мигрантов, заинтересованных в повышении своих компетенций, в силу изложенных выше проблем с индивидуальной мотивацией, незначительна и не повлияет на оценочные значения.

Учитывая вышеизложенное, представляется, что оценочное значение контингента иммигрантов в Москве, для которых целесообразно участие в интеграционных мероприятиях, составляет примерно 3% от численности московского населения. Полагаем, что такое соотношение вполне комфортно для принимающего сообщества и позволяет эффективно применять интеграционные практики, обеспечивая их качество при незначительной численности иммигрантов.

¹⁴² Арефьев А.Л. Национальные и иностранные языки в российской системе образования. Научное издание / Под ред. академика Г.В. Осипова – М.: ИСПИ РАН, 2017 – С. 63.

¹⁴³ Арефьев А.Л. Национальные и иностранные языки в российской системе образования. Научное издание / Под ред. академика Г.В. Осипова – М.: ИСПИ РАН, 2017 – С. 305.

¹⁴⁴ Россия в XXI веке: Политика. Экономика. Культура: Учебник для студентов вузов / Под ред. Л.И. Ильичевой, В.С. Комаровского. С.441.

Необходимость мотивирования мигрантов к участию в интеграционных практиках

Реализация миграционной политики включает в себя не только деятельность государственных и общественных акторов, но и ответную реакцию мигрантов, которые также являются субъектами политики. Принимая во внимание низкий потенциал мигрантов, как акторов политического процесса адаптации и интеграции, полагаем, что необходима разработка новых инструментов мотивирования мигрантов к участию в адаптационно-интеграционных практиках. Инструментарий политики адаптации и интеграции, на наш взгляд, зависит от стратегии государства по регулированию общественных отношений в данной сфере. Определение государственной стратегии связано с выбором в качестве приоритетной одной из политических идеологий нового времени: декларирующего свободу и автономность личности по отношению к государству либерализма и консерватизма, в основе своей ратующего за сохранение и поддержание сложившихся исторически конфигураций государственной и общественной жизни»¹⁴⁵.

Например, В.С. Малахов при рассмотрении проблемы интеграции, применяет либеральный подход, полагая, что процесс интеграции должен протекать исключительно на добровольных началах со стороны мигрантов. При этом, принимающее общество при разработке интеграционных практик обязано учесть многочисленные нюансы жизнедеятельности сообщества мигрантов, создать условия, но, не требовать от мигрантов соответствующих обязательств. Таким образом, мигрант не включен в перечень акторов политики интеграции наряду с государственными институтами, социальными партнерами государства (частный бизнес) и организациями гражданского общества¹⁴⁶. В свою очередь, В.И. Мукомель, считает приоритетной установку интеграционной политики, когда создаются условия для интеграции, но не навязывается выбор¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Омельченко Н. А. Свобода или порядок (к вопросу о консервативной и либеральной традиции в России) // Власть. – 2009. – № 4. - С.18.

¹⁴⁶ Малахов В.С. Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России. С.17.

¹⁴⁷ Мукомель В.И. Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал риски. С.5.

Полагаем, что целесообразен иной подход, назовем его консервативным или этатистским: интеграция – это одно из условий обеспечения безопасности и устойчивости общества, принимающего новых членов. Если иностранец намерен связать свою судьбу с другой страной, он должен стать ответственным субъектом интеграционного процесса. Поэтому быть готовыми к освоению русского языка и российской культуры является самым простым и естественным условием для людей, которые собираются жить и трудиться в России, именно с этим сопряжено решение проблемы цивилизованной интеграции¹⁴⁸. В этом случае мысль В.И. Мукомеля трансформируется и состоит в том, что необходимо не только создавать условия для интеграции, но и стимулировать выбор нового члена общества.

Консервативный подход в политике интеграции приобретает особую актуальность в условиях, когда под влиянием мультикультурализма основным мировым трендом становится либерализация представлений о гражданстве и, как отмечает С. Бенхабиб, переселенцы оказываются в обществах, где давление, вынуждающее их «натурализоваться» и «уподобиться местным жителям», значительно ослаблено¹⁴⁹. Представляется, что в положениях Концепции 2018 стратегия государства в сфере инкорпорирования мигрантов в российское общество отражена более отчетливо: одним из основных принципов миграционной политики декларируется приоритет интересов Российской Федерации и российских граждан, постоянно проживающих на ее территории¹⁵⁰.

Целесообразность мнения автора диссертации касательно государственного подхода в сфере включения новых членов общества в его состав независимым образом подтверждается эволюцией политики в отношении иммиграции, проводимой Французской республикой. Проведя анализ многолетней практики интеграции иммигрантов, французские политики приходят к выводу о том, что

¹⁴⁸ Путин В.В. Россия: национальный вопрос. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html (дата обращения: 10.09.16).

¹⁴⁹ Бенхабиб С. Притязания культуры: равенство и разнообразие в глобальную эру. С. 217.

¹⁵⁰ Указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/58986>. (дата обращения: 01.11.2018).

для достижения национальной сплоченности необходимо от девиза «жить вместе» переходить к девизу «сделать это вместе». Подразумевается переход от логики оказания помощи к логике инвестиции: инвестиции индивидуальной, дающей каждому шансы для достижения успеха, и инвестиции коллективной путем включения лиц, активно и с гордостью принимающих участие в экономической жизни и жизни граждан Франции. Таким образом, иммигранты, прибывающие во Францию должны быть не только объектами политики интеграции, но и стать ее активными акторами¹⁵¹.

К сожалению, в рассмотренном выше Законопроекте, разработанном ФАДН, отражена стратегия интеграции на «добровольных началах», что, на наш взгляд, не способствует достижению целей политики адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации.

Рассмотрев инфраструктурные особенности реализации политики адаптации и интеграции в столице, приходим к следующим выводам:

1) в целях мотивирования мигрантов к изучению русского языка и культуры необходимо совершенствовать существующие на современном этапе средства, побуждающие иностранца стать серьезным партнером государства в рассматриваемом социально-политическом процессе;

2) усматривается взаимосвязь между стратегией государства в сфере включения мигрантов в принимающее сообщество и инструментальным обеспечением политики адаптации и интеграции;

3) численность иммигрантов, потенциальных участников интеграционных практик, невелика и составляет порядка 3% от численности населения Москвы;

4) политические технологии, в том числе и локальные, используемые при управлении процессом инкорпорирования мигрантов, должны учитывать разумную дифференциацию интеграционных практик и мотивационных стимулов в зависимости от категорий мигрантов.

¹⁵¹ Présentation du rapport d'Aurélien TACHÉ sur l'intégration des étrangers arrivant en France «72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers en France» 22 février 2018 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.gouvernement.fr/presentation-du-rapport-d-aurelien-tache-sur-l-integration-des-etrangers-arrivant-en-france> (дата обращения: 01.11.2018).

ГЛАВА 2. РАЗВИТИЕ ПОТЕНЦИАЛА ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ

2.1. Особенности структурирования и функционирования гражданского общества в Российской Федерации

Как и в любом сложном эволюционирующем организме, сохранение и развитие общества обеспечивает совокупность взаимосвязанных между собой механизмов: управления и самоорганизации. Системную стабильность, в основном, обуславливает механизм управления, а развитие – механизм самоорганизации. В этой связи, общественные науки обособляют два основных, находящихся в постоянном взаимодействии общественных явления, а именно, государство и гражданское общество¹⁵².

Несмотря на множественность дефиниций гражданского общества, большинство политологов употребляют этот термин в двух значениях. В широком смысле гражданское общество включает всю совокупность нерегулируемых государством социальных структур и отношений. В этом смысле гражданское общество на каждом историческом этапе своего развития сосуществует с различными политическими режимами. Представление гражданского общества в современной политологии преимущественно исходит из узкого смысла: подразумевается общество, выступающее «социально-экономической основой демократического и правового государства»¹⁵³.

В.В. Смирнов предлагает идеально-типическую модель гражданского общества, имея в виду самостоятельную по отношению к государству, самоорганизующуюся социальную сферу действий и взаимодействий, общедоступных дискуссий и переговоров неправительственных (некоммерческих) организаций, групп и движений, а также СМИ, отстаивающих, в том числе и от негативных вмешательств государства, свои идеалы, интересы и

¹⁵²Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами. С. 124

¹⁵³ Политология: учебник / коллектив авторов; под ред. В.И. Буренко. С. 124.

права¹⁵⁴. На наш взгляд, достаточно емкое определение дает В.В. Меркулов, полагая, что гражданское общество представляет собой сферу нерегулируемого самовыражения свободных личностей и образовавшихся добровольно организаций граждан, которую необходимые законы защищают от непосредственного вмешательства и необоснованной регламентации со стороны органов государственной власти¹⁵⁵.

В трактовке российского политолога С.В. Рогачева «гражданское общество» - это социально активные граждане, которые реализуют общенациональные цели и интересы. С институциональной точки зрения этот феномен представлен обширной структурой различных, имеющих различное качество социальных институтов. Вот почему, когда обсуждаются проблемы гражданского общества, практически имеются в виду его институты¹⁵⁶

С.В. Рогачев рассматривает проблему взаимодействия государства и гражданского общества и возникающие при этом риски как одну из самых актуальных и востребованных политических и социальных проблем, полагая, что институты гражданского общества, прежде всего некоммерческие организации, могут и должны по самой своей сути выступать как результативная форма консолидации общества¹⁵⁷. Действительно, значимость постоянного взаимодействия государства и гражданского общества, проявляется в решении проблем, которые ни один, ни другой политический актор не могут решить самостоятельно.

Институализация этого взаимодействия осуществляется посредством направленной на урегулирование общественных отношений системы представительства интересов в государственном управлении. Суть функционирования этой системы состоит в оформлении и выдвижении интересов групп в сферу публичной власти, при этом формируются институты и механизмы, которые могут постоянно воздействовать на государство в целях

¹⁵⁴ Россия в XXI веке: Политика. Экономика. Культура: Учебник для студентов вузов / Под ред. Л.И. Ильичевой, В.С. Комаровского. С.161.

¹⁵⁵ Политология: учебник / коллектив авторов; под ред. В.И. Буренко. С. 128.

¹⁵⁶ Рогачев С.В. Российская социальная реальность: интересы по критериям риска. С.32.

¹⁵⁷ Там же. С. 33.

перераспределения социальных статусов и ресурсов, в соответствии с общеколлективными потребностями. Посредством системы представительства интересов социальная группа из потенциального субъекта отношений в сфере государственной власти превращается в реального актора политики.

Система представительства интересов в государственном управлении включает две подсистемы: политическое представительство, реализуемое через участие индивида в политической жизни (участие в избирательной системе), и функциональное представительство, которое осуществляется посредством деятельности специально созданных для достижения определенных интересов групп.

Большинство отечественных экспертов сходятся во мнении, что особенностью формирования и функционирования гражданского общества в России является главенствующая роль государства, которое в течение длительного исторического промежутка являлось главным инициатором общественных преобразований. В результате, привычка к самостоятельному и инициативному поведению у граждан нашей страны недостаточно развита.

И.В. Орлова выделяет три источника социально-политической активности граждан, востребованной на современном этапе развития российского общества. Основным источником ученый считает современную отечественную политическую практику, основанную на нормативных актах, неформализованных обычаях и практике. В качестве второго источника рассматривается зарубежный (западный) опыт, который и впредь останется для России источником формирующейся гражданской культуры. Третий источник – многовековая национальная традиция, характеризующаяся централизацией политического руководства и административного управления, естественной в условиях огромной, этнически, географически и культурно разнородной страны¹⁵⁸.

К российским особенностям, исторически предопределяющим характер системы представительства интересов, П.Я. Фельдман относит повышенное

¹⁵⁸ Россия в XXI веке: Политика. Экономика. Культура: Учебник для студентов вузов / Под ред. Л.И. Ильичевой, В.С. Комаровского. С.441.

государственное участие в структуре общественных отношений, преобладание объединения над конкуренцией, чужеродность плюрализма и идеологии либерализма в политической культуре¹⁵⁹.

Более того, ряд экспертов полагает, что малоблагоприятные для формирования и развития гражданского общества российские условия, усугубившиеся дезинтеграционными процессами 90-х годов прошлого века, не способствовали демократизации общества, вследствие чего, у подавляющего большинства населения выработалась внутренняя установка на приспособление к существующей власти и к установленному ей порядку. С укреплением вертикали власти в 2000-е годы российское государство нацелилось на диалог с гражданским обществом, выработку механизмов влияния на его институты, что выразилось в расширении соответствующего сотрудничества и финансирования, а затем, и в установлении различных форм непосредственного, либо косвенного контроля¹⁶⁰.

На современном этапе, несмотря на довольно широкое распространение механизмов институализированного народовластия как на федеральном, так и на региональном уровне, все же наиболее развиты те их формы, которые связаны с властью, формируемые ею и интегрированные во властные структуры¹⁶¹.

Вместе с тем, нельзя согласиться с мнением о том, что «гражданское общество – это опасная русофобская химера», которая несет угрозу российской самобытности¹⁶². Полагаем, что угрозу российской самобытности несет не гражданское общество, а либеральный его концепт. В целом, либеральный проект несет угрозу не только России, но и всем поликультурным обществам, каковыми на современном этапе является большинство европейских государств. Немецкий

¹⁵⁹ Фельдман П.Я. Российская модель функционального представительства интересов: национальные политические традиции и современное состояние // Вестник Российской нации. - 2014. - № 4. - С.211.

¹⁶⁰ Россия в XXI веке: Политика. Экономика. Культура: Учебник для студентов вузов / Под ред. Л.И. Ильичевой, В.С. Комаровского. С.165.

¹⁶¹ Орлова И.В., Рогачев С.В., Формирование механизмов саморегуляции и становление системы народовластия в современной России // Социально-политические науки. – М. Издательский дом «ЮР-ВАК», 2019. – №2- С.13.

¹⁶² Дугин А.Г. Проект «Гражданское общество» как угроза российской самобытности. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.patriotica.ru/actual/dugin_go.htm l(дата обращения: 12.04.2017).

философ Ю. Хабермас, пытаясь найти оптимальную модель их развития, выдвигает идею делиберативной (совещательной) демократии. Подразумевается, что рационализация решений правительства и администрации осуществляется посредством функционирования коммуникационных структур общественности, образующих крупноячеистую сеть датчиков, которые отзываются на натиск проблемных ситуаций, касающихся общества, и стимулируют выработку влиятельных мнений¹⁶³.

Как отмечает С.В. Рогачев, весомая часть рисков политического и социального характера вызываются значительной атомизацией российского общества, существенной вариативностью интересов и ценностных установок. При этом, государство обязано сохранить общественное согласие в стране, обеспечить социальное равновесие интересов различных социальных групп между собой и общенациональным интересом, который является (в отличие от либеральных концепций) приоритетным¹⁶⁴.

Отечественный и международный опыт говорят о невозможности создания открытого и справедливого государства без возникновения плюралистского гражданского общества. Иначе, в отсутствие свободного гражданина узурпируется государственная власть, а страна обрекается на застой. Только в процессе их становления и взаимодействия может установиться определенное равновесие, когда государство подконтрольно и подотчетно гражданскому обществу, а последнее является государственно мыслящим¹⁶⁵.

В российском руководстве есть понимание рисков недооценки взаимодействия государства и гражданского общества. В предвыборной статье В.В. Путина «Демократия и качество государства»¹⁶⁶ изложена и позже

¹⁶³ Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. С.398.

¹⁶⁴ Рогачев С.В. Российское государство в условиях угроз и рисков новой социально-политической реальности. С.19.

¹⁶⁵ Россия в XXI веке: Политика. Экономика. Культура: Учебник для студентов вузов / Под ред. Л.И. Ильичевой, В.С. Комаровского. С.167.

¹⁶⁶ Путин В.В. Демократия и качество государства. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1866753>http://www.patriotica.ru/actual/dugin_go.htm 1 (дата обращения: 12.04.2017).

воплощена в положениях соответствующего нормативно-правового акта¹⁶⁷ мысль Президента РФ о том, что при демократическом общественном устройстве необходимы механизмы постоянного и прямого действия, эффективные каналы диалога, общественного контроля, коммуникаций и «обратной связи».

Формирование представительных структур в системе функционального представительства приводит к появлению медиаторов, деятельность которых опосредует участие социальных групп во взаимоотношениях с властью. В качестве медиаторов в числе прочих выступают группы интересов. Процесс групповой самоорганизации В.И. Буренко представляет в виде совокупности важнейших функций групп интересов: артикуляция интересов, агрегация или согласование интересов, представительство и продвижение групповых интересов в структурах власти, мобилизация, социализация, формирование и выдвижение из среды активных и влиятельных групп интересов политической элиты. В общем, наличие групп интересов вызывает к жизни особую форму демократического взаимодействия гражданского общества и власти, это механизм обратной связи между государством и обществом¹⁶⁸.

Система функционального представительства интересов обеспечена соответствующими нормативно-правовыми актами. Конституция Российской Федерации закрепляет права граждан на создание различных общественных объединений, обращение в государственные органы, органы местного самоуправления и участие в управлении государственными делами¹⁶⁹. Механизм реализации гражданами указанных прав конкретизирован и закреплён в Федеральном законе «Об общественных объединениях»¹⁷⁰.

¹⁶⁷ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.base.garant.ru/70700452> (дата обращения: 12.04.2017).

¹⁶⁸ Политология: учебник / коллектив авторов; под ред. В.И. Буренко. С.163.

¹⁶⁹ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 12.04.2017)

¹⁷⁰ Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 N 82-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/ (дата обращения: 25.01.2018).

В этих же целях принят Федеральный закон «О некоммерческих организациях»¹⁷¹.

Несмотря на то что, современная экономическая и политическая ситуация в России позволяют гражданам объединяться в различные общественные организации, есть опыт реализации этими объединениями социально значимых проектов, примеры которых приведены в параграфе 1.3 настоящей работы, требуется значительное оживление различных общественных институтов и повышение их роли, недостаточный авторитет которых и у органов власти, и у населения, является значимой проблемой не только государства, но и самого гражданского общества. По свидетельству С.В. Рогачева «характерная черта нынешнего состояния НКО – узкая массовая база и низкий уровень публичности при относительно большом и постоянно растущем их числе»¹⁷².

Сложный характер стратификации полиэтнического российского общества, еще более дифференцируемого вследствие притока в страну трудовых мигрантов и иммигрантов, обуславливает источники и причины политического участия групп, характеризующихся этнонациональным, конфессиональным и социокультурным типами социальных различий. Результатом самоорганизации инокультурных социальных групп является образование национальных общественных объединений. С одной стороны, в соответствии с законом, национальное общественное объединение это добровольное, самоуправляемое, некоммерческое формирование, созданное по инициативе граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации общих целей. При этом иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные права с гражданами Российской Федерации в сфере реализации права граждан на объединение¹⁷³.

¹⁷¹ Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 N 7-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения: 25.01.2018).

¹⁷² Рогачев С.В. Российская социальная реальность: интересы по критериям риска. С.35.

¹⁷³ Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 N 82-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/ (дата обращения: 25.01.2018).

С другой стороны, образование национальных объединений является реализацией права на культурно-национальную автономию этнических общностей, не обладающих собственной государственностью, что означает возможность свободно реализовывать свою культурную самобытность с помощью организации культурных центров, обществ и землячеств по национальному признаку¹⁷⁴.

Таким образом, национальное общественное объединение, применительно к настоящему исследованию, это общественное объединение граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства по признаку их принадлежности к определенной этнической общности, деятельность которого направлена, в том числе, и на реализацию культурной самобытности.

На взгляд автора настоящей работы, наиболее корректный и емкий вариант понятия «национальные общественные объединения» предложен в Постановлении Правительства Москвы «О дополнительных мерах по профилактике ксенофобии и этнополитического в молодежной среде города Москвы». Национальные общественные объединения (далее – НОО) трактуются как созданные согласно российского законодательства, в частности на основании положений законов «Об общественных объединениях», «О национально-культурной автономии», «О некоммерческих организациях», общественные объединения, и либо официально зарегистрированные как юридические лица, либо объединения, функционирующие на территории столицы без указанного оформления и реализующие свою деятельность в сфере защите национальных, социокультурных интересов и прав своих членов и другие функции национально-культурной направленности¹⁷⁵.

В целом, по утверждению А.Г. Осипова, НОО можно отнести к самоуправляемым институтам гражданского общества, созданным по

¹⁷⁴ Закон РФ от 9 октября 1992 г. N 3612-I «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1870/. (дата обращения: 25.01.2018).

¹⁷⁵ Постановление Правительства Москвы от 08.09.2009 N 945-ПП «О дополнительных мерах по профилактике ксенофобии и этнополитического в молодежной среде города Москвы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://mosopen.ru/document/945_pp_2009-09-08 (дата обращения: 25.01.2018).

этническому признаку, включенным в формально установленную систему управления обществом или систему распределения публичных ресурсов. Это проекты, оформляющие определенные групповые интересы и связанные с функционированием тех или иных институтов¹⁷⁶.

НОО целесообразно причислить к неполитическим группам интересов, так как их возникновение и функционирование изначально не связано с приобретением и использованием власти, либо оказанием влияния на власть.

Впрочем, В.К. Малькова отмечает, что одним из результатов процесса миграции и последующей адаптации мигрантов, культурно отличающихся от коренного населения, в новой России, стало заметная активизация этнонациональных движений. Эти изменения проявляются в строительстве новых этнических структур и социальных институтов, лидеры которых понимают и отстаивают роль своего этнического сообщества как значимого субъекта не только культурной, но, преимущественно, общественно-политической жизни¹⁷⁷.

Реполитизацию деятельности отдельных НОО, конгрессов и форумов народов М.А. Аствацатурова относит к числу вызовов этнополитической и этнорадикальной детерминации¹⁷⁸.

Подобная тенденция отмечается в мире в целом. По прогнозам Г. Шеффера из-за роста численности диаспор потребности в их услугах и изменения отношения к ним в некоторых принимающих странах, усиление политизированности руководителей и обычных представителей диаспоральных сообществ приведет к более активному участию диаспор в культурной, экономической и политической жизни принявших их обществ¹⁷⁹. В целом, как на одну из несомненных причин проявлений и акций националистического характера М.А. Аствацатурова указывает на конкуренцию этносов и этнических групп, обостряемую при кризисном состоянии экономической и финансовой

¹⁷⁶ Осипов А.Г. Национально-культурная автономия. Идеи, решения, институты. С.7.

¹⁷⁷ Малькова В.К. Мобилизация этнических сообществ или Россия 20 лет спустя. С. 23.

¹⁷⁸ Аствацатурова М.А. Идеологемы государственной национальной политики РФ в практико-прикладном измерении // Реализация государственной национальной политики: опыт города Москвы и регионов России. - М.: ГБУ «МДН», 2019. - С.47.

¹⁷⁹ Шеффер Г. Диаспоры в мировой политике. С. 171.

государственных систем, а также, при развитии социально-экономического, политического, идеологического и морально-нравственного транзита¹⁸⁰.

Идея о формировании определенных негосударственных структур в целях реализации прав этнических общностей на свою культурную самобытность возникает именно в эпоху перемен. История феномена культурно-национальной автономии начинается в 1899 году на съезде австрийских социал-демократов в Брюнне. В ходе этого форума южнославянские делегаты предложили национальную программу и определили понятие культурно-национальной автономии следующим образом: «каждый живущий в Австрии народ, без отношения к занимаемой его членами территории, составляет автономную группу, которая совершенно самостоятельно ведает всеми своими национальными (языковыми и культурными) делами»¹⁸¹.

По свидетельству В.И. Ленина, указанная программа экстерриториальной культурно-национальной автономии была отклонена из-за риска увековечивания и внесения шовинизма «в каждую мельчайшую общину, в каждую малейшую группу»¹⁸².

Вслед за В.И. Лениным, И.В. Сталин противопоставил культурно-национальную автономию праву народов на самоопределение, считая саму идею экстерриториальной национальной автономии чуждой принципу интернационального сплочения рабочих, а также, бесполезной в условиях развитой демократии. Вождь народов называет «учреждения культурно-национальной автономии бессильными в настоящем и излишними в будущем»¹⁸³. Естественно, что в течение последующего советского периода вопрос о культурно-национальной автономии был закрыт.

¹⁸⁰ Аствацатурова М.А. Общероссийская гражданская идентичность как лозунг дня в модернизационном интерьере России // Общероссийская и национальная идентичность: мат. межд. научно-практич. конф. 19-20 апреля 2012 г. / Под ред. В.З. Акопян и др. – Пятигорск: Пятигорский гос. лингвистический ун-т, 2012. – С.35.

¹⁸¹ Ленин В.И. К истории национальной и программы в Австрии и России // Ленин В.И. Полное собрание сочинений, Т. 24: 5-е изд. – М.: Издательство политической литературы, 1973. – С. 314.

¹⁸² Там же, с. 314

¹⁸³ Сталин И.В. Марксизм и национальный вопрос // Сталин И.В. Сочинения, Т.2: – М.: Государственное издательство политической литературы, 1953. – С. 340.

В условиях «парада суверенитетов» и необходимости преодоления дезинтеграционных процессов в государстве в период девяностых прошлого века идея австрийских социал-демократов вновь приобрела актуальность. Стоит обратить внимание на то, что в нормативном акте 1992 г. преемственность идеи отражена в термине «культурно-национальная автономия», именно в таком порядке, с акцентом на культуру¹⁸⁴.

Однако, позже 1996 году, после ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств¹⁸⁵, был принят Федеральный закон «О национально-культурной автономии»¹⁸⁶, где в определении первенствует национальный аспект. Таким образом, усилена политическая составляющая процесса реализации этническими группами права на культурное самоопределение. Национально-культурная автономия в Российской Федерации (далее НКА) представлена как особый тип общественного объединения граждан России, воспринимающих себя частью какой-либо этнической общности, если эта общность принадлежит к национальным меньшинства на территории проживания. НКА учреждается для самостоятельного разрешения проблем сохранения и развития лингвистической и культурной самобытности и, в тоже время, укрепления российского национального единства, содействия гармонизации межэтнических отношений и межрелигиозному диалогу, а также реализации деятельности в целях социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов»¹⁸⁷.

Возникновение института НКА на современном этапе стало реакцией на диалектически взаимосвязанные процессы глобализации и сопутствующей ей глокализации, когда стимулируется рост интереса к этнической и культурной неоднородности общества, к социокультурным основаниям политического процесса. В контексте российских реалий возникновение НКА призвано

¹⁸⁴ Закон РФ от 9 октября 1992 г. N 3612-I «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1870/. (дата обращения: 25.01.2018).

¹⁸⁵ Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств ETS N 157 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2540487/> (дата обращения: 25.01.2018)

¹⁸⁶ Федеральный закон от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ «О национально-культурной автономии». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://base.garant.ru/135765> (дата обращения: 25.01.2018).

¹⁸⁷ Там же.

способствовать сохранению баланса между центростремительными и центробежными векторами развития страны. С одной стороны, институционализируются этнические различия или, как выражались марксисты, «конституируется национализм». С другой стороны, как полагает Т.Я. Хабриева, не будучи организацией политической, НКА рассматривается как ответственный проводник государственной политики, который обеспечивает особую форму самоопределения народов в рамках единого государства, сводя к минимуму возможные риски в области национальных отношений¹⁸⁸.

Активные миграционные процессы актуализируют вопрос об использовании внутриэтнической консолидации мигрантов в целях их организованного включения в процесс адаптации и интеграции в принимающей среде, в связи с чем, к комплексу функций НОО, добавлена работа по социокультурной адаптации и интеграции мигрантов¹⁸⁹. Значит, НОО, как акторы государственной национальной политики, получают возможность проявить себя в качестве субъектов государственной миграционной политики по адаптации и интеграции мигрантов.

Приведенные выше законодательные новеллы повлекли за собой возникновение дихотомии «этническая консолидация – гражданская интеграция» в совокупности целей национально-культурного самоопределения, что вызвало у ряда экспертов сомнения в эффективности данного нормативно-правового инструмента применительно к мобилизации групп мигрантов в целях активного участия в реализации политики социокультурной адаптации и интеграции. Например, Е.И. Филиппова утверждает, что таким образом продолжается курс на институционализацию этнических различий, кроме того, объединение мигрантов вокруг национально-культурных автономий закладывает основу для их групповой изоляции¹⁹⁰. В свою очередь, антрополог И. Савин, осуществив ряд

¹⁸⁸Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. С.55.

¹⁸⁹Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 1 и 4 Федерального закона "О национально-культурной автономии"» от 04.11.2014 N 336-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170489/ (дата обращения: 25.01.2018).

¹⁹⁰Филиппова Е.И. Мультикультурализм как политика и как фигура речи // Вестник Российской нации. - 2014. - № 2. - С. 131.

интеграционных проектов на уровне локальных сообществ мигрантов и москвичей, полагает, что этническое объединение не способно быть проводником интеграции для своих соотечественников¹⁹¹.

Исследовав механизмы политического управления Российской Федерации в сфере миграции на международном уровне, посредством SWOT-анализа, А.М. Халбаева приходит к выводу о двойственной роли диаспор, которые могут являться и проводником для своих соотечественников в новом обществе, помогая им всесторонне, а могут стать катализатором возможных конфликтов, провоцируя сегрегацию мигрантов¹⁹².

Проанализировав стратегии, представленные самими этническими идеологами в их этнических изданиях, В.К. Малькова полагает, что дальнейшего развития НОО будет происходить в направлении консолидации своих соплеменников в России на основе их этничности, при обязательном сохранении их группового единства при адаптации в российском географическом и социальном пространстве, активного участия этой группы в общественно-политической жизни страны и влияния ее на структуры власти, и в итоге, продвижение в России интересов своей исторической родины¹⁹³. Представляется, что в этом случае прослеживается трансформация НОО из неполитических групп интересов в политические группы давления.

Опасность институционализации культурных групп представляется опасным и ряду зарубежных экспертов. Например, С. Бенхабиб считает этот процесс, как проявление социального конструктивизма, одним из наиболее динамично развивающихся социальных процессов в современном мире, и выступает против усилий в области нормативной политической теории, направленных на абсолютизацию культурных групп и их борьбы за свое признание¹⁹⁴.

¹⁹¹Как «старомосквичи» и «новомосквичи» обедают вместе [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.colta.ru/articles/society/3312>(дата обращения: 25.01.2016)

¹⁹²Халбаева А. М. Политическое управление миграционными процессами в современной России: опыт, тенденции, риски. С.117.

¹⁹³Малькова В.К. Мобилизация этнических сообществ или Россия 20 лет спустя. С 26.

¹⁹⁴Бенхабиб С. Притязания культуры: равенство и разнообразие в глобальную эру. С. 5.

Мобилизации этничности, на наш взгляд, способствует и деятельность ряда международных организаций. Эксперты ведущих международных организаций: Всемирного Банка, Международной организации по миграции (МОМ), Международной организации труда (МОТ), Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в рамках заседаний Глобального форума по миграции и развитию, одной из тем которого является рассмотрение путей и способов, которыми диаспоры (сообщества мигрантов и их потомки) могут содействовать развитию в странах своего происхождения или в странах своих исторических корней. Разработана «Дорожная карта» по вовлечению диаспор в процесс развития, в которой представлен комплекс мер по фактической институализации этнических групп в странах, принимающих мигрантов, в интересах стран происхождения¹⁹⁵, и, полагаем, в ущерб интеграционному процессу в странах назначения.

Таким образом, и в российском, и в международном экспертном сообществе не всеми признается конструктивная и интегрирующая функция диаспор, что, по мнению ряда авторов, подталкивает к выводу о том, что работа с диаспорами – это сфера тонкой институциональной настройки и ответственного подхода¹⁹⁶.

Вместе с тем, в международной практике устоялось определенное разделение: вопросы правового положения иностранных граждан традиционно отнесены к государственным полномочиям, а адаптационно-интеграционная проблематика, включая правовое содействие иностранным гражданам, в значительной степени находится в сфере ответственности неправительственных организаций¹⁹⁷.

Комментируя данные Минюста РФ, о том, что в России насчитывается около 21 тысячи зарегистрированных некоммерческих организаций, каждое

¹⁹⁵ Агуниас Д.Р. Разработка "Дорожной карты" по вовлечению диаспор в процесс развития. С.3.

¹⁹⁶ Лубский А.В., Сериков А.В., Терещенко А.А. Функциональная роль диаспор и потенциал интеграции мигрантов (на примере Ростовской области) // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. - 2016. - №11. - С. 52

¹⁹⁷ Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами. С.126.

третье из которых в своих уставных целях имеет этнокультурное содержание, В.Ю. Зорин считает, что национально-культурные объединения и некоммерческие организации являются потенциально активным сектором гражданского общества и при правильно выстроенных взаимоотношениях с органами власти могут стать реальными партнерами в реализации целей и задач государственной политики¹⁹⁸.

Проанализировав вышеизложенное, резюмируем, что на фоне исторически обусловленной весомой роли государства и его стремлении обеспечить приоритет национальных интересов в системе функционального представительства особенностью функционирования гражданского общества в Российской Федерации является недостаточная активность и низкая ресурсная база общественных объединений. Особенностью структурирования гражданского общества в России является существенная этнокультурная составляющая.

Учитывая особенности структурирования и функционирования российского гражданского общества, мировые тенденции институционализации этничности, и, одновременно, потребность в использовании внутриэтнического сплочения мигрантов для включения их в процесс интеграции с принимающим сообществом, представляется целесообразным:

1) выработать подход к трактовке институциональной сущности национального общественного объединения в контексте политики интеграции мигрантов;

2) определить потенциал национальных общественных объединений в качестве акторов политики адаптации и интеграции мигрантов;

3) изучить существующие механизмы взаимодействия власти и гражданского общества, в том числе, национальных общественных объединений, при реализации политики адаптации и интеграции мигрантов.

¹⁹⁸ Зорин В.Ю. Общероссийское единство - путь к согласию и братству // Образ москвича как гражданина страны и жителя столицы: от ретроспективы к проектированию будущего. Итоговый сборник материалов. М.: Департамент национальной политики и межрегиональных связей города Москвы, 2017. – С.34.

2.2. Потенциал национальных объединений как акторов политики адаптации и интеграции

Для определения потенциала национальных общественных объединений в качестве акторов политики интеграции, по нашему мнению, необходимо рассмотреть современное состояние диалоговых механизмов власти и институтов гражданского общества, образованных по этнокультурному принципу, в Москве.

Согласимся с Л.Г. Титовой в том, что влияние на политический процесс общественные объединения могут оказывать в таком режиме власти, который допускает их к выражению (артикуляции) интересов при наличии, механизма взаимного контроля и ответственности обеих сторон по соблюдению общественного соглашения между властью и обществом. Взаимосвязь между политическим и общественным осуществляется в законодательном процессе, где институты гражданского общества непосредственно выражают общественные интересы, и в исполнительном процессе, на который участники общественных движений оказывают влияние двумя способами: либо в качестве членов разного рода согласительных комиссий и совещательных органов, либо посредством различного рода акций¹⁹⁹.

Одним из таких институтов, через который осуществляется подобное влияние, является Общественная палата Российской Федерации. На региональном уровне, в Москве функционирует Общественная палата города Москвы (ОПГМ), которая представляет собой важный элемент взаимодействия между жителями столицы, некоммерческими организациями (НКО) и властью. В составе ОПГМ ранее функционировала комиссия по вопросам межнациональных отношений, миграции и конфессий, которая в настоящее время преобразована в комиссию по безопасности, миграционной политике и межнациональным отношениям.

Одной из форм диалога власти и гражданского общества являются региональные гражданские форумы. В ходе VII Московского гражданского

¹⁹⁹ Титова Л.Г. Политический процесс и политические отношения в современной России: Учеб. пособие. Ч. 1 - Ярославль, Яросл. гос. ун-т., 2002. – С.139.

форума, который прошел в 2015 году под девизом «Моя Москва – город партнерства общества и власти», к обсуждению была предложена тема «Миграционная политика в Москве». Среди прочих обсуждался вопрос образования детей иностранных граждан в московских школах, как важное направление политики адаптации и интеграции мигрантов. Диссертант, в качестве члена Экспертного совета Общественной палаты города Москвы, принимал непосредственное участие в обсуждении. Выявлен ряд проблемных аспектов: уровень знания русского языка ребенком-иностранцем, поступающим в московскую школу, и его способность воспринимать программу на русском; неравномерное распределение детей-мигрантов по школам Москвы; полнота включенности в российский образовательно-воспитательный процесс детей мигрантов, легально пребывающих на территории города; продление сроков пребывания детям мигрантов. По итогам VII Московского гражданского форума принята резолюция с предложением к исполнительной власти столицы о разработке Дорожной карты по включению детей мигрантов в российский образовательно-воспитательный процесс.

Одним из требований представителей гражданского общества является создание при институтах публичного управления различных контрольных и консультативных общественных органов, в том числе общественных советов. В течение нескольких лет при УФМС осуществлял свою деятельность Общественно-консультативный совет (ОКС), заседания которого стали коммуникационной площадкой для гражданского общества и органов власти, как регионального, так и федерального уровня. Диалог о проблематике, формирующейся в ходе осуществления миграционной политики в московском регионе, с привлечением экспертного сообщества, депутатского корпуса, руководителей иных заинтересованных ведомств, позволил выработать предложения для ряда нормативно-правовых новелл. Лидеры общественных объединений не раз представляли на этих форумах свои проекты в сфере адаптации и интеграции мигрантов.

На начало 2016 года количество национальных общественных объединений и религиозных организаций, с которым Управлением были установлены контакты, составляло около ста объединений. Значительная часть этих организаций включена в перечень партнеров Московского дома национальностей²⁰⁰. Руководители ряда НОО, в том числе, НКА, входят в состав Совета по делам национальностей при Правительстве Москвы. Структура Совета включает десять комиссий по различным направлениям деятельности, в том числе, комиссию по вопросам миграции. В состав Совета кроме лидеров НКА входят представители иных НОО, а также члены научного сообщества - известные эксперты в области межнациональных отношений²⁰¹. Участники Совета принимали активное участие в обсуждении проекта Стратегии национальной политики города Москвы на период до 2025 года. Повышенное внимание было уделено адаптации и интеграции мигрантов в московский социум.

Можно подытожить, что пути сотрудничества исполнительной власти региона с гражданским сообществом для координации интересов многочисленных этногрупп с интересами сообщества москвичей, в целом, определены и функционируют.

В ходе работы с национальными сообществами в сфере содействия адаптации и интеграции мигрантов автором работы в течение нескольких лет (с 2013 по 2016 годы) проводился постоянный мониторинг деятельности диаспоральных организаций, с которыми Управлением было установлено взаимодействие. В 2016 году в поле зрения Управления находилось 87 НОО, из которых 67 официально зарегистрированные. Мониторинг осуществлялся в ходе рабочих встреч с лидерами НОО: проводилась оценка возможностей объединения по организации адаптационных мероприятий, изучались социальные и культурные характеристики, рассматривались реализованные проекты. Учитывая

²⁰⁰ ГБУ Московский дом национальностей. Сотрудничество. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://mdn.ru/sotrudnichestvo> (дата обращения: 29.03.2016).

²⁰¹ О создании Совета по делам национальностей при Правительстве Москвы (с изменениями на 5 апреля 2016 года). [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://docs.cntd.ru/document/3711225> (дата обращения: 25.01.2017); Совет по делам национальностей при Правительстве Москвы. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.palitra-diaspor.ru/sovet>. (дата обращения: 25.07.2018);

участие в процессе адаптации и интеграции мигрантов как основной критерий оценки деятельности организаций, официально зарегистрированные национальные объединения условно разделены нами на три группы.

К первой группе отнесены объединения, принявшие участие в реализации широкого спектра адаптационной и интеграционной деятельности: информационном просвещении; обучении иностранных граждан русскому языку и культуре; защите их прав. Примером указанных сообществ могут служить Межрегиональное общественное движение трудовых мигрантов Кыргызстана, Некоммерческое партнерство «Центр содействия укреплению единства и развитию диаспор народов Афганистана», Национально-культурная автономия азербайджанцев России «АзерРосс», Профсоюз трудящихся мигрантов, занятых в строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве и смежных отраслях, Федерация мигрантов России.

Вторую группу составляют организации, оказывавшие правовую поддержку мигрантам, проводившие информационное и юридическое консультирование иностранных граждан. Очевидно, приоритетом деятельности этих институтов гражданского общества являются правозащитные функции. Тем не менее, ими выполняется адаптационная функция по информированию о законодательстве Российской Федерации, в том числе миграционном. В указанную группу включены, Информационно-правовой центр «Миграция и закон», Межрегиональной общественное объединение «Конгресс молдавских диаспор», Некоммерческое партнерство «Конгресс молдавских промышленников и предпринимателей» и другие.

Третья группа, в основном, представлена национально-культурными объединениями, обеспечивающими решение вопросов сохранения культурной самобытности. Содействием адаптации и интеграции мигрантов эти организации не занимались. При этом, в ходе рабочих встреч с лидерами объединений автором установлено, что от 25 до 75% участников НОО либо сообществ, интересы которых представляют эти организации, составляют временно пребывающие либо постоянно проживающие в столице иностранцы. Кроме того, по поступавшим от

организаций обращения в Управление в связи с урегулированием правового статуса иностранных граждан можно заключить, что национально-культурные объединения также имеют определенный ресурс в среде мигрантов. Указанные предположения подтверждают и выступления руководителей национально-культурных организаций, обеспокоенных решением проблем иностранных граждан, в ходе Ассамблеи национальных общественных организаций г. Москвы 26 октября 2011 года²⁰². Итоги исследования за период с 2013 по 2016 год отражены на рисунке 2 в виде диаграммы.

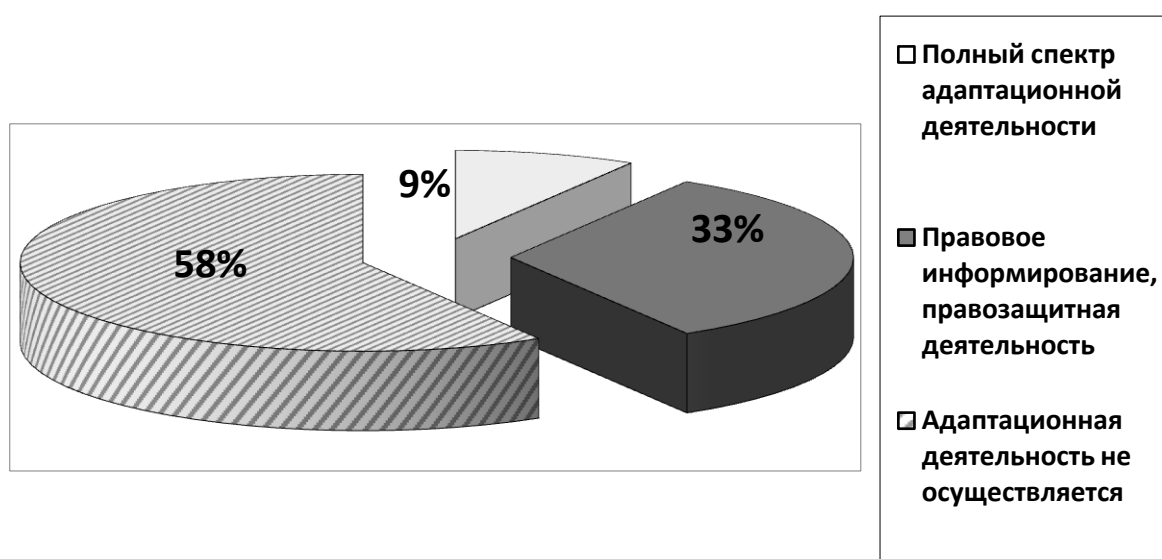


Рисунок 2 – Участие национальных общественных объединений в процессе адаптации и интеграции мигрантов в Москве

В 2013-2014 годах Управление содействовало реализации двух проектов по организации русского языка и культуры для иностранных граждан с участием НОО. В совместном проекте Русской Православной Церкви (РПЦ) и Российского Университета дружбы народов «Просвещение: языковая и культурная адаптация мигрантов» участие принимали члены некоммерческого партнерства «Центр содействия укреплению единства и развитию диаспор народов Афганистана» (далее - Центр). В связи с тем, РПЦ реализовывала проект в рамках федерального

²⁰² Кульбачевская О.В. Деятельность национально-культурных организаций в Москве // Гражданские инициативы в сфере этнической политики: возможности посредничества гражданских структур в деле предупреждения и урегулирования этнических конфликтов. М.: ИЭА РАН, 2013 С.116.

гранта, для участников проекта обучение было бесплатным. Занятия проводились три раза в неделю в будние дни, каких-либо существенных проблем в ходе этой работы не отмечено. До участия в указанном проекте курсы русского языка в Центре проводились факультативно. Эксперт 1 подтверждает продолжение работы адаптационной и интеграционной направленности в указанном объединении и в настоящее время. По его свидетельству, в Центре функционирует юридический комитет, который оказывает гражданам бесплатную юридическую помощь, проводит семинары по юридической грамотности. До сих пор, проводятся занятия по русскому языку. Преподавателей предоставляют благотворительные организации ООН, то есть для граждан эти курсы бесплатны. Очень много женщин и детей посещают эти курсы, также, приходят взрослые мужчины, которые только что приехали в Россию (Приложение 1).

Второй проект был реализован на базе публичных библиотек столицы, где НОО проводили набор групп учащихся и изыскивали финансовые возможности для научно-методического обеспечения курсов, которое было предоставлено Московским институтом открытого образования. Помещения для проведения занятий предоставлялись бесплатно. Самое активное участие в этой работе принимало Межрегиональное общественное движение трудовых мигрантов Кыргызстана. В ходе осуществления мероприятия выявлены проблемные аспекты, касающиеся неравномерной посещаемости курсов мигрантами, а также финансирования курсов силами НОО.

Сравнительный анализ указанных мероприятий позволил автору диссертационного исследования выявить четыре фактора, определяющих эффективность работы НОО в процессе адаптации и интеграции мигрантов:

- 1) соединение в лице руководителя НОО формального и неформального лидерства в сообществе мигрантов;
- 2) готовность лидера объединения к мобилизации членов, представляемого им этнического сообщества, к активному участию в процессе адаптации и интеграции в принимающий социум;

3) наличие возможностей по финансированию адаптационных и интеграционных мероприятий;

4) логистический аспект мероприятий.

В ходе мониторинга НОО, функционирующих в Москве, сделан вывод о том, что большинство официально зарегистрированных организаций, включая национально-культурные автономии, располагают достаточно ограниченным человеческим ресурсом среди представителей соответствующей диаспоры. Эти наблюдения подтверждаются исследованиями экспертов. Е.А. Варшавер и А.Л. Рочева утверждают, что часто организации диаспоры, представляя собой, по сути, юридически оформленные клубы элит, не представляют сообщества мигрантов и не вырабатывают институтов коммуникации между мигрантами²⁰³.

Изучив многолетний опыт коммуникаций Правительства Москвы с представителями НОО, В.Р. Филиппов приходит к выводу о том, что от имени гражданского общества во взаимоотношениях с московскими властями выступает весьма узкий круг, так называемых, «национальных лидеров», мотивами действий которых являются, в основном, их личные амбиции. В Москве, как и в других субъектах РФ, национально-культурные объединения – это клубы по интересам, прежде всего, для части интеллигенции. Ученый приводит весьма характерное мнение Р. Биджамова (представителя Ассоциации ассирийцев Москвы) о легитимности национально-культурных организаций, которые в большинстве своем являются определенными группами по интересам, некими псевдо-организациями, не обладающими прочными связями с соответствующей этнической средой, и, кроме прочего, не имеющими достаточных для этой деятельности компетенций. При этом они могут быть амбициозными и недемократичными лидерами. В.Р. Филиппов называет их «этническими романтиками», реально незнакомыми широкой общественности, что, впрочем, не препятствует их самопрезентации, как представителей неких групп с непонятным

²⁰³ Варшавер Е.А., Рочева А.Л. Сообщества мигрантов в Москве как среда интеграции. С.58.

членством и неустановленной численностью, и выражению на основе своего собственного видения «требований» этих групп²⁰⁴.

О низком уровне влияния национально-культурных объединений в среде мигрантов говорят Эксперт 1 и Эксперт 3. Эксперт 1 отмечает, что, зачастую, национально-культурные объединения состоят из трех человек, которые зарегистрировали свою организацию, и влияния в национальной среде не имеют (Приложение 1). Эксперт 3 не наблюдает реального влияния НКА в среде мигрантов, а также, желания лидеров этих организаций заниматься вопросами адаптации и интеграции (Приложение 3).

Отсутствие широкой ресурсной базы и, следовательно, недостаточное влияние в этнических сообществах отмечают эксперты во многих российских регионах. Например, перечень проблемных вопросов структурирования и функционирования национально-культурных объединений в субъектах Северо-Кавказского федерального округа представлен М.А. Аствацатуровой. Ученый обращает внимание на ограниченность ресурсов национально-культурных объединений и недостаточность авторитета организаций в этнической группе, вследствие чего группа зачастую находит альтернативу формальным лидерам в нерегистрирующих свою деятельность активистах²⁰⁵.

В данной связи мы согласимся с А.И. Соловьевым в том, что одним из существенных факторов, предопределившими российскую специфику становления гражданского общества, стало то, что в процессе его формирования, в отличие от Запада, общественным лидером стал не предпринимательский слой, а интеллигенция. В этом причина и определенной оторванности процесса укоренения гражданского общества от социальной структуры, и узкие экономические его возможности²⁰⁶.

По утверждению У.М. Мехдиевой исторический опыт свидетельствует о том, что диаспоральная организация жизнеспособна, если в основе ее

²⁰⁴ Филиппов В.Р. Этничность и власть в столичном мегаполисе. С.236.

²⁰⁵ Аствацатурова М.А. Национально-культурное самоопределение в системе межэтнических и этноконфессиональных отношений. Общественные инициативы. С. 89.

²⁰⁶ Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии. С. 281.

функционирования лежит сотрудничество бизнеса и культуры. В противном случае, ни творческий потенциал интеллигенции, ни финансовые возможности бизнеса отдельно друг от друга не могут придать деятельности диаспоральной организации настоящий масштаб²⁰⁷.

В тоже время, в столице существует достаточно незарегистрированных землячеств, как моноэтнических, так и полиэтнических, успешно конкурирующих с НОО за авторитет в диаспоральной среде.

Исследователь сообществ мигрантов в Москве В.М. Пешкова отмечает, что инфраструктура, создаваемая преимущественно мигрантами из Узбекистана и Киргизии в Москве, состоит из различных этномигрантских объединений и ассоциаций, разнообразных посреднических фирм, в том числе, занимающихся продажей авиабилетов, оформлением документов, оказывающими риэлторские услуги. Инфраструктура включает также «этнические» средства массовой информации, медицинские центры, кафе и клубы, социальные сети для мигрантов»²⁰⁸.

По итогам исследования различных неформальных объединений мигрантов в Москве Е.А. Варшавером и А.Л. Рочевой был сделан вывод о том, что «сообщества не складываются по этническому принципу», а «складываются по-разному и существенно отличаются друг от друга». В качестве полиэтнических выделены исламские сообщества и земляческие сообщества самаркандцев. Выделено сообщество «Киргизтаун», обладающее набором институтов для обслуживания «города» киргизов в Москве при отсутствии какой-либо локализации²⁰⁹.

Опыт взаимодействия автора настоящей работы с киргизскими общественными объединениями подтверждает значительную степень консолидации киргизского сообщества в Москве. Управлением Федеральной

²⁰⁷ Мехдиева У.М. Роль азербайджанской диаспоры в развитии социокультурных связей между Россией и Азербайджаном (2003 – 2010 гг.). С.84

²⁰⁸ Пешкова В.М. Инфраструктура трудовых мигрантов в городах современной России (на примере мигрантов из Узбекистана и Киргизии в Москве). С.135.

²⁰⁹ Варшавер Е.А., Рочева А.Л. Сообщества мигрантов в Москве как среда интеграции: результаты этнографического исследования. С.80.

миграционной службы по г. Москве осуществлялось взаимодействие с рядом киргизских организаций: Межрегиональной общественной организацией содействия укреплению мира дружбы и межнациональному взаимопониманию «Киргизское единение», Центром содействия развитию русско-кыргызских взаимоотношений «Мекеним Ала-Тоо», землячеством «Общероссийский Кыргызстанский конгресс», киргизской общественной организацией по развитию молодежных инициатив "Айкол", в структуру которой входят журнал "Деловая Аудитория", клуб смешанных единоборств "Айкол". Ранее, до 2015 года функционировало Межрегиональное общественное движение трудовых мигрантов Кыргызстана. По информации лидеров организаций в деятельности указанных объединений принимают участие и граждане России и иностранцы. Все указанные организации находились в поле зрения Посольства Республики Кыргызстан, поддерживали активные коммуникации между собой и были открыты к сотрудничеству с органами государственной власти столицы. Вместе с тем, национально-культурной автономии киргизов какого-либо уровня в Москве не организовано.

Аналогичная ситуация сложилась и в молдавском сообществе. До регистрации в мае 2018 года Федеральной национально-культурной автономии молдаван России в столице активно работали Межрегиональной общественное объединение «Конгресс молдавских диаспор», Некоммерческое партнерство «Конгресс молдавских промышленников и предпринимателей», основной целью деятельности которых была помощь молдавским трудовым мигрантам в социальной и экономической адаптации в России, а также, работодателям молдавского происхождения в развитии их бизнеса. Объединения поддерживали связь с Посольством Молдовы в Российской Федерации, проводили культурные мероприятия, приняли участие в открытии представительства Кишиневско-Молдавской митрополии в Москве.

В этой связи интересны результаты, полученные группой «Миграция» в рамках российско-американского проекта по исследованию практик социальной интеграции мигрантов в России и США в 2015 году (в России исследование

проводилось в Москве и Иркутске). В ходе работы по исследованию эксклюзии мигрантов в местных сообществах эксперты пытались определить, насколько неправительственные организации (НПО) нивелируют социальную исключенность мигрантов, предоставляя востребованные последними услуги. В рамках исследования установлено, что российские организации, ориентированные на поддержку мигрантов, различаются правовыми, организационными, функциональными формами:

1) универсальные правозащитные и социальные НПО либо религиозные организации;

2) целевые правозащитные и социальные НПО, оказывающие услуги мигрантам в конкретных областях. Эти организации активно поддерживают связи с правозащитниками (для оказания помощи их клиентам) и диаспорами (для пополнения клиентской базы);

3) коммерческие организации (как открытые, так и скрытые), оказывающие услуги по оформлению документов, помощи клиентам по решению проблем трудоустройства, поиска жилья и решения других повседневных проблем;

4) организации, позиционирующие себя в качестве представителей мигрантов, но не оказывающие мигрантам реальной помощи. Проводят активную деятельность, организуют семинары, круглые столы, форумы, а также участвуют в подобных мероприятиях, организованных другими структурами.

Представители НПО демонстрируют высокий уровень осведомленности относительно проблем, с которыми сталкиваются мигранты, однако, возможности их ограничены, их усилия сводятся, чаще всего, к наиболее востребованным услугам: правовой консультации и логистике.

Часто роль НПО сводится к организации национально-культурных праздников и выполнению представительских функций в различных общественных советах, аффилированных с государственными структурами. По мнению членов рабочей группы, отчасти это объясняется тем, что функционирование данных организаций напрямую зависит от государства. При этом НПО, редко имеющие опыт фандрайзинга, не участвуют активно в

конкурсах на право реализации социальных программ и проектов в рамках грантов, выделяемых властями²¹⁰.

С.В. Рогачев подтверждает мысль о важности экономической составляющей деятельности НПО и приводит весьма симптоматичные цифры. По его сведениям, доля доходов неправительственных организаций во внешнем валовом продукте нашей страны составляет всего 0,9%, а в мире аналогичный показатель достигает 6,5%. У нас в «третьем секторе» работает 1% от общего числа занятых, мировые показатели в несколько раз выше и составляют 7,1%²¹¹.

С таким выводом согласен Эксперт 2 утверждая, что не у всех НОО хватает знаний, чтобы отчитаться по грантам (Приложение 2).

В целом, приходим к выводу о том, что, с одной стороны, гражданское общество в России в значительной степени этноструктурировано, с другой НОО, в частности, национально-культурные объединения, включая НКА, институционализируя этнические различия, не являются фактором групповой изоляции мигрантов в силу отсутствия возможности использования своего потенциала в качестве экономического и социального ресурса, и, следовательно, низким уровнем влияния в диаспоральной среде. Можно подытожить, что НОО имеют очень низкий потенциал в качестве акторов политики интеграции мигрантов.

Тем не менее, институты гражданского общества, созданные в целях реализации права граждан на культурно-национальную автономию, рассматриваются государством как инструмент реализации государственной национальной политики, в том числе, касательно адаптации и интеграции мигрантов²¹². Впрочем, данные, представленные в настоящем исследовании,

²¹⁰ Отчет по России и США, подготовленный в рамках исследования и сравнительного анализа практик социальной интеграции мигрантов в России и США. 2015 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://usrussiasocialexpertise.org/sites/default/files/Migration%20Study%20-%20RU.pdf>. (дата обращения: 25.01.2017).

²¹¹ Рогачев С.В. Российское государство в условиях угроз и рисков новой социально-политической реальности. С.35

²¹² Указ Президента РФ от 19.12.2012 N 1666 "О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года" [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139350/ (дата обращения 25.01.2018).

указывают на низкую эффективность принимаемых в данном направлении управленческих мер.

Вместе с тем, исследователи отмечают высокий уровень осведомленности представителей НПО относительно проблем, с которыми сталкиваются мигранты. Представляется, что данное обстоятельство необходимо учитывать при реализации политики адаптации и интеграции в Российской Федерации.

Э.И. Тарханова подчеркивает, что все категории мигрантов при возникновении проблем сначала обращаются в близкие для них этнические социальные сети, вследствие чего, необходимо более полно использовать их потенциал социальных интеграторов в решении вопросов включения мигрантов в российский социум, при этом, не подменяя государственного регулирования в этой сфере²¹³.

Эксперт 1 уверен, что при реализации политики интеграции деятельность НОО должна быть урегулирована, то есть государственная поддержка должна оказываться только авторитетным объединениям, имеющим вес в диаспоральной среде (Приложение 1). С другой стороны, НОО может быть эффективным проводником государственной политики только в случае наличия определенных рычагов влияния на членов национальных сообществ путем перераспределения некоторых полномочий между институтами гражданского общества и государством. В тоже время, Эксперт 3 полагает, что государственная поддержка различного характера деятельности какого-либо объединения мигрантов позволит этой организации консолидировать значительный контингент мигрантов и направить его в конструктивное русло (Приложение 3).

Согласимся с мнением Эксперта 2 о том, что необходимо разработать определенную систему уровней, содержащую критерии оценки деятельности НОО. Включение организаций в различные консультативные институты при органах власти, например, в Совет по делам национальностей, должно проходить соответствии с этой классификацией. Система оценки организаций должна быть транспарентна и демонстрировать реальный объем и качество работы НОО. Чем

²¹³Тарханова Э.И. Интеграция различных категорий мигрантов в современной России. С.257.

выше уровень оценки, а значит и эффективность деятельности, тем больше доверия у органов власти к этому объединению, тем больше у нее доступ к системе образования, к системе культуры и т.д. (Приложение 2).

Анализ многочисленных аспектов рассматриваемой проблемы позволяет сделать нижеследующие выводы.

Во-первых, национальные общественные объединения являются акторами политики адаптации и интеграции, являясь субъектами государственной миграционной политики и государственной национальной политики, целеполагание которых совпадает в сфере адаптации и интеграции иностранных мигрантов в российское общество.

Во-вторых, НОО имеют те же особенностями функционирования и самопрезентации, что присущи институтам российского гражданского общества в целом. Потенциал НОО как акторов политики адаптации и интеграции достаточно низкий и нуждается в развитии посредством использования диалоговых механизмов в сфере взаимодействия государства и гражданского общества.

В-третьих, существующие механизмы взаимодействия власти и гражданского общества, в том числе, национальных общественных объединений, при реализации политики адаптации и интеграции, недостаточно эффективны и нуждаются в развитии. Развитие потенциала НОО посредством совершенствования механизмов в сфере взаимодействия государства и гражданского общества по своей сути является социальным конструктивизмом государства, который может стать противовесом социальному конструктивизму этнических идеологов.

В-четвертых, необходимо совершенствовать политические технологии взаимодействия власти с институтами гражданского общества при реализации политики адаптации и интеграции.

2.3. Совершенствование политических технологий взаимодействия власти с общественными объединениями при реализации политики интеграции

Обобщив результаты диссертационного исследования, приходим к выводу о том, что политические технологии взаимодействия власти с общественными объединениями в ходе осуществления политики интеграции мигрантов необходимо совершенствовать в следующих направлениях:

- 1) разработка инструментов мотивирования мигрантов к участию в мероприятиях адаптационно-интеграционной направленности;
- 2) дифференцирование интеграционных практик в зависимости от категорий групп мигрантов;
- 3) селективный подход при определении акторов политики интеграции – получателей государственной поддержки;
- 4) создание механизмов организационного обеспечения политики интеграции;
- 5) применение локальных технологий на региональном и местном уровнях государственного управления;
- 6) легитимация политики интеграции.

В рамках развития каждого из направлений автор предлагает следующий комплекс мер.

Разработка инструментов мотивирования мигрантов к участию в мероприятиях адаптационно-интеграционной направленности.

Полагаем, что в качестве действенного инструмента мотивирования иммигрантов к участию в интеграционных мероприятиях целесообразно рассмотреть систему контрактов. К такому же выводу приходит, Т.Н. Юдина, обобщив интеграционный опыт европейских стран. Рассмотрев пример Нидерландов, Франции и Германии, ученый приходит к выводу, что, с одной стороны, договор включает в себя набор стимулов для изучения языка принимающей страны: языковые курсы бесплатны, контракт не является

обязательным и санкции за непосещение минимальны. С другой – контракт является инструментом ограничения нежелательных миграционных потоков. Вместе с тем, отмечается дрейф к более жесткому варианту интеграционной политики на Европейском континенте, в том числе: переход от добровольных к обязательным курсам, увеличение санкций за непосещение; переход от бесплатных курсов к платным; приоритет внешней интеграции (интеграции за рубежом); акцент на интеграции иммигрантов, которые имеют меньше шансов интегрироваться; преобладают санкции, а не стимулы; иммиграция ассоциируется с движением к получению гражданства²¹⁴.

В этой связи характерна трансформация интеграционного контракта во Французской республике. В течение почти десяти лет с 2007 года основой государственной политики приема и интеграции во Франции являлся Контракт приема и интеграции (далее Контракт). В соответствии с контрактом иностранный гражданин допущенный к пребыванию во Франции и желающий остаться там на длительный период должен работать над своей гражданской интеграцией во французское общество. Подписывая Контракт, мигрант обязывался следовать гражданской подготовке, по мере необходимости, подготавливаясь лингвистически. Контракт предлагался на языке известном иностранцу. От подписания контракта освобождались получившие школьное образование во французских средних школах за рубежом в течение не менее трех лет и получившие образование в высших учебных заведениях продолжительностью не менее года. Основу всего процесса интеграции составляли знание функционирования государственных институтов и служб, законов, принципов и ценностей Республики и достаточное знание французского. Государство возлагало на себя обязательства по организации общественной подготовки (в случае необходимости предоставлялись переводчики) продолжительностью один день, состоящей из представления французских институтов и ценностей Республики, языковой подготовки, информационной

²¹⁴Юдина Т.Н Интеграционные контракты как инструменты иммиграционной политики: европейский опыт для России. С. 56.

сессии о жизни Франции, социальной поддержки если личная или семейная ситуация подписанта это оправдывала. Языковая подготовка заключалась в первоначальном устном и письменном тестировании мигранта, по итогам которого выдавался соответствующий аттестат. В случае неспособности иностранца выдержать тестирование, он в обязательном порядке направлялся на обучение, которое, в среднем, составляя 270 часов, могла достигать 400 часов. Контракт заключался на срок двенадцать месяцев и мог быть продлен сроком на один дополнительный год, в основном, чтобы позволить мигранту закончить процесс его обучения французскому. В качестве санкции за невыполнение Контракта мог быть не продлен вид на жительство. Вместе с тем, эта мера была недостаточно эффективна, так как не могла быть применена в отношении отдельных категорий иммигрантов, например, прибывших в страну в целях воссоединения семьи²¹⁵.

В результате реформирования системы приема и интеграции иностранцев, впервые прибывших во Францию и желающих поселиться там постоянно, в целях совершенствования инструментов интеграции для иностранцев в 2016 году разработан пятилетний индивидуальный курс интеграции. Индивидуальный путь республиканской интеграции мигранта воплощен в Республиканском интеграционном контракте (далее - Республиканский контракт). В условиях нового документа, оптимизированы модули обязательного гражданского образования и лингвистической подготовки. Чтобы лучше соответствовать ценностям Республики и французского общества, иностранцы должны участвовать в двухдневном гражданском обучении, состоящем из двух обязательных модулей: принципы, ценности и институты Французской Республики; жизнь и доступ к занятости во Франции. Изучение французского языка является обязательным условием интеграции во французское общество: в зависимости от входного тестирования назначается один из трех учебных курсов продолжительностью 50 часов, 100 часов или 200 часов. Эти курсы направлены на

²¹⁵ «Les étrangers en France» Dixième rapport établi en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. 2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: www.immigration.interieur.gouv.fr (дата обращения: 29.03.2017).

достижение языкового уровня, который выше ранее требуемого в Контракте. Республиканский контракт заключается сроком на один год. Он может быть расторгнут, если иностранец без уважительных причин не участвует в предписанном обучении или не соблюдает обязательства, содержащиеся в договоре, а может быть продлен: в этом случае выдача многолетней карты проживания откладывается до тех пор, пока иностранец не завершит свое обучение. Соблюдение Республиканского контракта в сочетании с другими необходимыми условиями позволяет выдавать многолетний вид на жительство от двух до четырех лет после одного года постоянного проживания. Продолжение курса языковой подготовки и достижение соответствующего более высокого уровня знания французского языка с марта 2018 года является одним из условий постоянного проживания (выдачи карты резидента). Выполнение условий договора указывает на желание заявителя присоединиться к национальному сообществу, стать гражданином Франции, придерживаться ценностей и принципов Французской Республики, стать частью ее истории и культуры, обогатить ее своими навыками и личной историей²¹⁶.

Проанализировав практику применения интеграционных контрактов, правительство Франции принимает меры по оптимизации как содержания самого документа, так и категорий иностранных граждан, которые могут стать его бенефициарами. Так, в 2019 году планируется усилить лингвистическую подготовку посредством модернизации учебных инструментов, увеличения учебных часов и удвоения количества языковых курсов. В два раза увеличится продолжительность гражданской подготовки. Лица, ищущие убежище, будут привлекаться к интеграционной подготовке наравне с другими иммигрантами²¹⁷.

Таким образом, в течении двенадцати лет интеграционный контракт рассматривается французским государством как основной инструмент

²¹⁶ Le parcours personnalisé d'intégration républicaine [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Accueil-et-accompagnement/Le-parcours-personnalise-d-integration-republicaine> (дата обращения: 29.03.2018).

²¹⁷ Déclaration du Premier ministre lors du Comité interministériel à l'intégration [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.gouvernement.fr/partage/10266-declaration-du-premier-ministre-lors-du-comite-interministeriel-a-l-integration> (дата обращения: 30.07.2018).

иммиграционной и интеграционной политики. Изменения в содержании договора и условиях его применения коррелируются с изменениями социально-политической ситуации в стране и, соответственно, эволюцией государственной стратегии в сфере включения мигрантов во французское общество. Полагаем, что приверженность к такому инструменту интеграционной политики вполне объяснима, так как при заключении договора мигрант становится не только объектом миграционной политики интеграции, но и ее актором, следовательно, несет ответственность за успех своего индивидуального процесса включения в новое сообщество. Как отмечает Т.Н. Юдина, не только обладает набором определенных прав, но и имеет обязанности по уровню интегрированности²¹⁸.

Дифференцирование интеграционных практик в зависимости от категорий групп мигрантов.

Полагаем что, к составлению интеграционного контракта необходимо подходить дифференцировано, учитывая категорию иммигрантов – одну из сторон договора. Вышерассмотренные контракты, содержащими обязательства иностранного гражданина по ответственному посещению адаптационно-интеграционных мероприятий, в российских условиях целесообразно применять с учетом не только уровня компетенций иммигранта, но и его правовой статус.

Например, с претендентами на получение убежища в Российской Федерации целесообразно заключать интеграционный контракт, включающий обязательства по участию в бесплатных интеграционных мероприятиях, в качестве необходимого условия получения убежища.

Для членов семей трудящихся мигрантов из стран-участниц ЕАЭС можно было бы предложить контракт, заключаемый при поступлении ребенка-иностранца в школу, обязывающий одного или обоих родителей посетить интеграционные курсы в определенном объеме. При рекомендательном характере контракта гарантом его исполнения со стороны иностранного гражданина могло бы выступить национальное объединение, как проводник политики интеграции.

²¹⁸. Юдина Т.Н. Адаптационные и интеграционные контракты: опыт стран иммиграции для России. / [АШПИ]. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://ashpi.asu.ru/ic/?p=2851>. (дата обращения: 29.03.2016).

Институты гражданского общества, способны принимать участие в интеграционных мероприятиях достаточно широкого спектра. Особенно востребовано их участие в различных проектах на уровне локальных сообществ мигрантов и местных жителей. Опыт такого взаимодействия на местном уровне имеется. Подобные проекты в пилотном варианте осуществляли Е.А. Варшавер и А.Л. Рочева в московском районе Капотня и Региональная общественная организация содействия укреплению мира «Международное ненасилие» в районе Войковский. При этом «Международное ненасилие» сотрудничала с Узбекской НКА города Москвы и Региональным общественным движением трудовых мигрантов Кыргызстана²¹⁹. В данной связи, следует отметить, несмотря на то, что И. Савин, критическое мнение которого о роли этнических сообществ в процессе интеграции приведено выше, работал в последнем проекте. По мнению соискателя, это свидетельствует о пока еще существующей востребованности НОО в качестве медиаторов интеграционного процесса.

Эксперт 1 предлагает проводить интеграционные мероприятия в формате молодежных тематических вечеров клубного характера (Приложение 1). Эксперт 3 считает, что объединить молодежную часть сообществ смогут интернациональные спортивные мероприятия и чемпионаты по онлайн играм (Приложение 3).

Внедрение системы критериев оценки национальных общественных объединений как акторов политики интеграции.

Целесообразно при осуществлении государственного управления в сфере адаптации и интеграции мигрантов применять селективный подход при определении акторов политики интеграции мигрантов из числа национальных объединений – получателей государственной поддержки. Государственная поддержка административного, морального и финансового характера, должна оказываться национальным общественным объединениям, функционирование и

²¹⁹ Сведения о деятельности общественных организаций из личного архива автора. Сведения получены в ходе работы Дмитриевой Т.Н. в сфере содействия адаптации и интеграции мигрантов в 2013-2016 гг. в составе УФМС России по г. Москве, Общественно-консультативного совета при УФМС России по г. Москве и Общественной палаты города Москвы.

самопрезентация которых удовлетворяют ряду условий. Эти условия корреспондируют с факторами эффективности работы национального объединения в процессе интеграции мигрантов, предложенными автором настоящей работы.

Наиболее важны, на наш взгляд, первые два фактора: соединение формального и неформального лидерства в этническом сообществе в лице руководителя национального объединения и его готовность к мобилизации членов, представляемой группы, к участию в процессе адаптации и интеграции в принимающий социум.

Финансовый фандрайзинг и волонтерство при осуществлении интеграционных практик приветствуется. В этой связи, объединениям для достижения их целей и решения задач целесообразно рассмотреть вопрос об осуществлении предпринимательской деятельности в соответствии с положениями федерального закона «О некоммерческих организациях». При этом, можно будет не только обеспечить финансовое сопровождение мероприятий, но и повысить уровень самопрезентации организации и расширить ее ресурс в сообществах мигрантов.

Кроме того, необходимо учитывать, что внесение деятельности по адаптации и интеграции в перечень общественно полезных услуг, оказываемых социально ориентированными некоммерческими организациями, предусматривает налоговые льготы для организаций²²⁰.

Желательно, также, наличие у организации собственного помещения для проведения мероприятий.

Создание механизмов организационного обеспечения политики интеграции

Включение иностранных граждан в принимающее общество связано с необходимостью решения различных вопросов, не только культурного, но

²²⁰Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июля 2017 года №885 «О расширении перечня общественно полезных услуг, оказываемых социально ориентированными некоммерческими организациями» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://government.ru/docs/28644/> (дата обращения: 25.01.2018).

социально-экономического свойства. Вместе с тем, миграционная политика в целом и политика адаптации и интеграции в частности, реализуется различными ее субъектами, как государственными, так и негосударственными. В этой связи, возникает потребность в создании органа межведомственного взаимодействия в качестве механизма организационного обеспечения политики интеграции.

Проектом, предложенным в 2014 году ФМС России, рассматривалось создание межведомственного регионального органа (Комиссии) в целях разработки стратегии осуществления государственной миграционной политики в области включения в принимающую среду международных мигрантов с учетом миграционной обстановки, специфики и условий региона. В работе Комиссии должны были участвовать представители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, общественных и религиозных организаций, а также иных юридических и физических лиц²²¹.

Подобная идея по институциональному обеспечению политики интеграции озвучена экспертами в ходе очередной научно-практической конференции, посвященной русскому языку в контексте проблематики социокультурной адаптации иностранцев в нашей стране. Речь шла о создании межведомственных комиссий по адаптации и интеграции иностранных граждан на локальном уровне²²².

Прообразом подобного органа может служить Региональный научно-методический совет по координации деятельности образовательных организаций Республики Башкортостан, имеющих право на проведение экзамена на владение русским языком, знание истории России и основ законодательства РФ (далее - Совет). Задачами Совета являются:

²²¹О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации (проект) [Электронный ресурс]. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=17615> (дата обращения 25.01.2018).

²²²Первый проректор Тюменского государственного университета Дубицкий В.В. предложил создать межведомственные комиссии по адаптации и интеграции иностранных граждан на уровне местного самоуправления. Материалы V Всероссийской научно-практической конференции «Русский язык и проблемы социокультурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации», 1 июня 2017 года, Москва, РУДН (из личного архива автора)

1) обеспечение условий открытого и всестороннего взаимодействия всех заинтересованных министерств и ведомств, образовательных организаций, преподавателей в обсуждении и выработке решений по вопросам реализации основных положений законодательства;

2) участие в заседаниях координационных, совещательных, экспертных и иных органов министерств и ведомств, занимающихся реализацией государственной политики в сфере миграции;

3) выдвижение и обсуждение общественных инициатив, связанных с социально-культурной адаптацией трудовых мигрантов²²³.

Несмотря на достаточно узкий спектр рассматриваемых вопросов и незначительное представительство взаимодействующих акторов, Совету удалось достичь заметных успехов в процессе адаптации и интеграции иностранных граждан²²⁴.

Широкий межведомственный подход к решению вопросов интеграции иностранных граждан практикуется в европейских странах. Для разработки и активизации региональных программ интеграции лиц из числа иммигрантов во Франции префекты, осуществляющие функции государственного управления на территории определенного департамента, опираются, в основном, на региональные управления по делам молодежи, спорта и социальной сплоченности (DRJSCS). Эти программы, разработанные сроком на три года, позволяют, с одной стороны, передавать на местный уровень меры национального уровня (например, межведомственные рамочные соглашения) и, с другой стороны, принимать во внимание многообразие территорий и целевых аудиторий во взаимодействии с партнерами из других министерств и местных органов власти. Разработка региональных программ и их реализация основаны на широком межведомственном подходе, который объединяет основные ведомства,

²²³ Региональный научно-методический совет. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://rnms.bashedu.ru> (дата обращения: 20.06.2018).

²²⁴ Выступление директора Института непрерывного образования Башкирского государственного университета Великжаниной Т.Б./ Материалы VI Всероссийской научно-практической конференции «Русский язык и проблемы социокультурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации», 07.июня 2018 года, Москва, РУДН (из личного архива автора).

участвующие в приеме и интеграции иммигрантов: ректораты, региональные управления по предприятиям, вопросам конкуренции, потребления, труда и занятости (DIRECCTE), региональные управления по вопросам культуры (DRAG), кроме того, операторы, такие как Французское агентство по иммиграции и интеграции, региональные агентства здравоохранения, агентство занятости и т.д.²²⁵ На наш взгляд, несмотря на то, что в силу различных причин политического и концептуально-идеологического характера ситуация с мигрантами и так называемыми «беженцами» оставляет желать лучшего, многоуровневая система институализации французской политики интеграции заслуживает внимания.

Взаимодействие с координационным органом предоставит возможности лидерам НОО содействовать решению возникающих у мигрантов проблем, что послужит укреплению авторитета лидера объединения и, соответственно, расширение ресурса объединения. На современном этапе, по свидетельству Эксперта 1 и Эксперта 2, какое-либо взаимодействие национальных объединений и органов власти на местном уровне не осуществляется вследствие отсутствия инициативы со стороны чиновников.

Применение локальных технологий на региональном и местном уровнях государственного управления.

Некоторые эксперты предостерегают от «технократического подхода» к формированию миграционной политики, который, по их мнению, упрощает представление процесса интеграции новых членов общества, пренебрегает значением их социальной защищенности, не позволяет видеть важность создания соответствующей социальной среды и включения в процесс интеграции институтов гражданского общества²²⁶. Вероятно, Ивахнюк И.В под «технократическим подходом» подразумевает «механическое» перенесение экономических методов в сферу формирования политики интеграции без учета «человеческого» фактора. Однако, исходя из убеждения о важности политических

²²⁵ «Les étrangers en France» Dixième rapport établi en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. 2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: www.immigration.interieur.gouv.fr (дата обращения: 29.03.2017).

²²⁶ Ивахнюк И.В. Некоторые методологические и практические вопросы политики интеграции мигрантов в России. С. 19.

технологий в управлении социально-политическими процессами, напротив, полагаем, что опора на определенные принципы технократического подхода при формировании и реализации политики интеграции позволит организовать эффективное государственное управление процессом включения мигрантов в принимающий социум. В данном случае подразумеваем рациональное управление, включающее заинтересованность и ответственность субъекта и объекта управления за конечный результат, экспертные оценки на базе научных знаний, высокий профессионализм и компетентность управления на основе его научной организации. Представляется, что в силу сложности и многоплановости миграционных процессов и, в том числе, процесса интеграции иностранных граждан, технологизация государственного управления в данной области в целом может быть затруднительна. В целях оптимизации выполнения субъектами политики интеграции своих задач и обязанностей необходимо применение локальных технологий на региональном и местном уровнях государственного управления.

Кроме того, соискатель солидарен с убежденностью Орловой И.В. и Рогачева С.В. в том, что чем больше граждане вовлечены в процесс принятия решений на местном уровне и удовлетворены качеством диалога в локальном сообществе, тем более конструктивным и продуктивным становится их взаимодействие с властью более высоких уровней²²⁷.

Опыт взаимодействия с институтами гражданского общества в качестве представителя федерального органа исполнительной власти территориального уровня позволил автору настоящего исследования разработать алгоритм действий специалистов в сфере межнациональных и межрелигиозных отношений по взаимодействию с институтами гражданского общества в сфере интеграции иммигрантов. По мнению автора, реализация предлагаемой технологии положительно скажется на развитии потенциала общественных объединений, в

²²⁷ Орлова И.В., Рогачев С.В., Формирование механизмов саморегуляции и становление системы народовластия в современной России // Социально-политические науки. – М. Издательский дом «Юр-ВАК», 2019. – №2- С.14.

том числе, национальных, как акторов политики интеграции. Последовательность действий специалиста разделена на пять этапов:

1) формирование перечня институтов гражданского общества потенциальных акторов политики интеграции, функционирующих на территории обслуживания;

2) определение характеристик объединений посредством проведения рабочих встреч с лидерами;

3) установление межведомственного взаимодействия с административными органами, обеспечивающими государственное управление в сфере интеграции мигрантов на региональном и местном уровнях;

4) инициирование адаптационных и интеграционных мероприятий на уровне локальных сообществ;

5) проведение мониторинга интеграционной инфраструктуры.

Рекомендации по реализации каждого из этапов приведены в таблице 6.

Таблица 6 – Алгоритм действий специалистов в сфере межнациональных и межрелигиозных отношений по взаимодействию с институтами гражданского общества в сфере интеграции иммигрантов.

№ пп	Этап	Предложения по реализации этапа
1.	Формирование перечня институтов гражданского общества	<i>Ресурсы мониторинга.</i> 1. Поисковый запрос в реестр Минюста. 2. Мониторинг СМИ. 3. Коммуникации в ходе мероприятий этнокультурной и интеграционной направленности.

Продолжение таблицы

№ пп	Этап	Предложения по реализации этапа
2.	Определение характеристик объединений	<i>Перечень характеристик.</i> 1. Численность объединения и представляемого сообщества. 2. Национальный и конфессиональный состав. 3. Правовой статус членов объединения и представляемого сообщества. 4. Род занятий членов объединения. 5. Уровень владения русским языком членами объединения и представляемого сообщества. 6. Уровень взаимодействия с консульскими учреждениями страны гражданства.
3.	Установление межведомственного взаимодействия	<i>Ведомства-партнеры.</i> 1. Департамент и управления образования (учреждения высшего и среднего образования, центры тестирования). 2. Департамент и управления культуры (учреждения культуры, в том числе, публичные библиотеки). 3. Департамент и управления труда и социальной защиты населения.

Продолжение таблицы

№ пп	Этап	Предложения по реализации этапа
4.	Инициирование адаптационных и интеграционных мероприятий на уровне локальных сообществ	<i>Форматы мероприятий.</i> 1. Межведомственные информационные семинары. 2. Курсы русского языка и культуры. 3. Краеведческие интернациональные квесты. 4. Кулинарные и прикладные мастер-классы. 5. Интернациональные субботники и чаепития. 6. Конкурсы и соревнования.
5.	Проведение мониторинга интеграционной инфраструктуры	<i>Показатели мониторинга.</i> 1. Количество интеграционных мероприятий. 2. Число иммигрантов, принявших участие в интеграционных мероприятиях. 3. Число местных жителей, принявших участие в интеграционных мероприятиях. 4. Коэффициент полезного участия (эффективность участия) институтов гражданского общества, в том числе, национальных объединений, в интеграционных мероприятиях. 5. Выявление наиболее эффективных практик.

Предложенная автором локальная технология апробирована в ходе проведения лекций и научно-практических семинаров в марте 2016 года на тему «Опыт работы с национальными объединениями в сфере адаптации и интеграции» в рамках программы повышения квалификации для специалистов Префектур и Управ г. Москвы, отвечающими за межнациональные вопросы, а также, ноябре-декабре 2016 года на тему «Взаимодействие органов государственной власти с институтами гражданского общества как ресурс инструментального обеспечения политики интеграции мигрантов» в рамках дополнительной профессиональной программы повышения квалификации государственных гражданских служащих в сфере реализации государственной национальной политики. Апробация алгоритма состоялась и на практическом занятии со специалистами Префектур и Управ г. Москвы, отвечающими за межнациональные вопросы в марте 2017 года на тему «Опыт взаимодействия с институтами гражданского общества в Москве в сфере адаптации и интеграции мигрантов: проблемы и пути решения» проведенного в рамках очередной профессиональной программы повышения квалификации госслужащих в рассматриваемой сфере.

Легитимация политики интеграции.

Интеграционные проекты локального уровня могут быть востребованы со стороны сообществ местных жителей только при легитимации политики интеграции. Кроме того, необходимость определения и артикуляции государственного подхода к регулированию общественных отношений в сфере интеграции иностранных граждан (либеральный либо этатистский) обусловлена его влиянием на потенциальный инструментарий политики интеграции. Легитимация политики интеграции должна осуществляться посредством использования в управленческом дискурсе адекватного понятийного аппарата. Вместе с тем, относительно недавно из общественного и медийного пространства исчезло понятие толерантности применительно к взаимоотношениям различных этнокультурных и этноконфессиональных групп. Изучив некоторые аспекты управленческого дискурса в рассматриваемой сфере, автор предлагает

разработать Декларацию принципов межнационального (межэтнического) согласия. Как альтернатива Декларации принципов толерантности этот концепт представляется социально-психологическим инструментом легитимации российского интеграционного проекта²²⁸.

В данной связи интересно предложение рабочей группы, разрабатывающей предложения в закон о российской нации, о принятии декларации национального единства, в содержании которой должны быть отражены основы российского патриотизма, общероссийской национальной идентичности. Необходимо вести речь о том, что цементирует российский народ как единую гражданскую общность и как политическую нацию. В документе должны быть прописаны механизмы преодоления разных рисков, внутренних и внешних, деструктивных воздействий²²⁹.

²²⁸ Дмитриева, Т.Н. О некоторых аспектах понятийного аппарата политики интеграции // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия “Политология”. – М.: РУДН, 2015. – № 4. – С.32.

²²⁹ Вместо закона о российской нации подготовят ФЗ о нацполитике. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://nazaccent.ru/content/23330-vmesto-zakona-o-rossijskoj-nacii-podgotovyat.html>. (дата обращения: 29.03.2018).

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

В ходе исследования на основе комплексного анализа политики адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, особенностей ее реализации в Москве, изучения опыта работы в данной сфере институтов гражданского общества, в том числе национальных общественных объединений, выявлены существующие проблемы взаимодействия государства и институтов гражданского общества в сфере адаптации и интеграции мигрантов, а также предложены меры по оптимизации нормативно-правовой, институциональной и технологической составляющей политики адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации. Исследовательские задачи выполнены, положения, вынесенные на защиту, нашли свое объективное подтверждение.

Наличие значительной социокультурной дистанции между мигрантами и принимающим сообществом создает предпосылки возникновения рисков развития социально-политического конфликта в данной сфере. Решение этой проблемы возможно только при условии реализации политики адаптации и интеграции мигрантов в российское сообщество как составляющей миграционной политики Российской Федерации. Однако, современное состояние политики адаптации и интеграции мигрантов в нашей стране демонстрирует ряд проблем в области институционального, технологического и нормативно-правового обеспечения.

В ходе диссертационного исследования установлено, что применение политических технологий, направленных на оптимизацию процесса достижения поставленных целей и задач при осуществлении государственного управления в сфере адаптации и интеграции мигрантов, затруднено в связи с отсутствием нормативно-правового закрепления распределения функций и полномочий органов публичной власти всех уровней. При этом, основным государственным актором на этапе формирования политики адаптации и интеграции мигрантов не осуществлен в полном объеме соответствующий комплекс мер.

Адаптация и интеграция иностранных граждан является заключительной фазой миграционного процесса в целом. Вместе с тем, адаптация, являясь составляющей процесса интеграции, ассоциируется, в основном, с трудовой международной миграцией. Государственным актором, уполномоченным в сфере миграционной политики в части регулирования процессов трудовой миграции является Министерство внутренних дел. В тоже время, государственным актором, уполномоченным в области формирования и реализации политики адаптации и интеграции мигрантов, определено Федеральное агентство по делам национальностей. Таким образом, затруднено соблюдение принципа комплексности решения задач миграционной политики и управления миграционными процессами.

На фоне развития политического процесса евразийской интеграции, недостаточно развитая инфраструктура домиграционной подготовки в странах-донорах миграции в совокупности с ограниченным временным интервалом пребывания трудовых мигрантов на территории Российской Федерации до получения разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности снижают эффективность существующего нормативно-правового инструмента мотивации иностранных граждан к социокультурной адаптации в Российской Федерации.

Анализ инфраструктурных особенностей реализации политики адаптации и интеграции в столице позволил дифференцировать категории мигрантов субъектов адаптации и интеграции, а также оценить численность иммигрантов. Установлено, что мотивация мигрантов к социокультурной адаптации и интеграции недостаточна для успешности этих процессов. Сформулирован тезис о необходимости совершенствования соответствующих инструментов мотивации, содержание которых зависит от государственного подхода к регулированию общественных отношений в рассматриваемой сфере.

Политика адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации нуждается в легитимации через определение ее стратегической и символической составляющей. Востребованность определения и артикуляции государственного

подхода к регулированию общественных отношений в сфере интеграции иностранных граждан (либеральный либо «этатистский») обусловлена его влиянием на потенциальный инструментарий политики интеграции. «Этатистский» подход предусматривает обязанности мигранта по уровню его интегрированности, следовательно, введения системы интеграционных контрактов.

В ходе исследования определено, что особенностью функционирования гражданского общества в Российской Федерации является с одной стороны, весомая роль государства, стремящегося обеспечить приоритет национальных интересов в системе функционального представительства, с другой недостаточная активность и низкая ресурсная база общественных объединений. Особенностью структурирования гражданского общества в России является значительная этнокультурная составляющая. Глобальные миграционные процессы обостряют проблематику, связанную с диаспорой и этничностью, в связи с чем актуализируются вопросы участия национальных общественных объединений в качестве акторов политики адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации. В ходе исследования обоснованы элементы подхода к трактовке институциональной сущности национального общественного объединения в контексте политики интеграции мигрантов.

В качестве субъектов государственной миграционной политики и государственной национальной политики, целеполагание которых совпадает в сфере адаптации и интеграции иностранных мигрантов в российское общество, национальные общественные объединения являются акторами политики интеграции. Вместе с тем, потенциал их в данном качестве незначителен силу ряда особенностей функционирования институтов российского гражданского общества в целом и самопрезентации НОО в частности.

Развивать потенциал национальных общественных объединений целесообразно посредством модернизации существующих диалоговых механизмов в сфере взаимодействия государства и гражданского общества. В качестве инструмента государственного управления в рассматриваемой сфере

рекомендовано внедрение системы критериев при оказании объединениям государственной поддержки административного, морального и финансового характера. Критерии отбора должны корреспондировать с факторами эффективности работы национального объединения в процессе интеграции мигрантов, предложенными автором настоящей работы.

Предложен ряд направлений совершенствования политических технологий взаимодействия власти с общественными объединениями в ходе осуществления политики интеграции мигрантов.

Политические технологии в ходе реализации политики интеграции мигрантов должны содержать алгоритмы заключения и исполнения интеграционных контрактов, как инструментов мотивирования мигрантов к участию в мероприятиях адаптационно-интеграционной направленности.

Виды интеграционных контрактов, а также, форматы интеграционных практик необходимо дифференцировать в зависимости от категорий групп мигрантов.

Политические технологии в сфере взаимодействия власти и гражданского общества должны включать алгоритмы оценки национальных общественных объединений, как акторов политики интеграции, при оказании им государственной поддержки различного характера.

Целесообразно создание координационных органов регионального и местного уровня в качестве механизмов организационного обеспечения политики интеграции.

Технологизация государственного управления при реализации политики адаптации и интеграции в целом может быть затруднена вследствие многоплановости и многоаспектности процесса адаптации и интеграции. Представляется целесообразным применение локальных технологий на региональном и местном уровнях государственного управления.

Политические технологии необходимо выстраивать с учетом определенного государственного подхода к регулированию общественных отношений в сфере интеграции иностранных граждан, отражения его в управленческом дискурсе с

применением адекватного понятийного аппарата. Предложенная концепция Декларации межнационального (межэтнического) согласия рассматривается в качестве инструмента легитимации политики адаптации и интеграции.

В зависимости от выбранной государственной модели политики адаптации и интеграции зависит ее потенциальный инструментарий. Кроме того, политика по включению мигрантов в социум может быть успешной только при поддержке и понимании ее в обществе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативно-правовые акты

1. Рамочная Конвенция о защите национальных меньшинств ETS N 157 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://constitution.garant.ru/act/right/megdunar/2540487/> (дата обращения: 25.01.2018).

2. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 12.04.2017).

3. Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ «Об общественных объединениях» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6693/ (дата обращения 25.01.2018).

4. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.base.garant.ru/70700452> (дата обращения: 12.04.2017).

5. Федеральный закон от 22.10.2013 N 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153536 (дата обращения: 25.01.2018).

6. Федеральный закон от 04.11.2014 N 336-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 4 Федерального закона “О национально-культурной автономии”» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_170489/ (дата обращения: 25.01.2018).

7. Федеральный закон от 12.11.2012 N 185-ФЗ (ред. от 29.12.2012) «О внесении изменений в статью 13.1 Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” и статью 27.2 Закона Российской Федерации “Об образовании”» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_137646/ (дата обращения: 25.01.2018).

8. Федеральный закон от 20.04.2014 N 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161939/ (дата обращения: 25.01.2018).

9. Федеральный закон от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ «О национально-культурной автономии». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://base.garant.ru/135765> (дата обращения: 25.01.2018).

10. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 N 7-ФЗ [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8824/ (дата обращения: 25.01.2018).

11. Федеральный закон от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/ (дата обращения: 25.01.2018).

12. Федеральный закон от 27.12.2019 N 466-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Таджикистан об организованном наборе граждан Республики Таджикистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://docs.cntd.ru/document/564068985> (дата обращения: 12.10.2020).

13. Федеральный закон от 05 декабря 2017 года № 366-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством

Республики Узбекистан об организованном наборе и привлечении граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности на территории Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/56283>(дата обращения: 25.07.2018).

14. Закон РФ от 9 октября 1992 г. N 3612-I «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1870/ (дата обращения: 25.01.2018).

15. Указ Президента Российской Федерации «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 31 марта 2015 г. № 168 “О Федеральном агентстве по делам национальностей”» от 24.08.2017 № 399 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/42280> (дата обращения: 25.01.2018).

16. Указ «О Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на 2019–2025 годы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/58986>. (дата обращения: 01.11.2018).

17. Указ Президента Российской Федерации от 05 апреля 2016 года № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196285/ (дата обращения: 25.01.2018).

18. Указ Президента РФ от 19.12.2012 N 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139350/ (дата обращения: 25.01.2018).

19. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:

<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/> (дата обращения: 25.01.2018).

20. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2016 г. N 1532 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Реализация государственной национальной политики» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm> (дата обращения: 25.01.2018).

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июля 2017 года №885 «О расширении перечня общественно полезных услуг, оказываемых социально ориентированными некоммерческими организациями» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://government.ru/docs/28644/>. (дата обращения: 25.01.2018).

22. Постановление Правительства РФ от 18.04.2015 N 368 (ред. от 16.12.2017) «О Федеральном агентстве по делам национальностей» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве по делам национальностей») [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_178389/. (дата обращения: 25.01.2018).

23. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 августа 2012 года №1502-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2012–2015 годах (первый этап) Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://government.ru/docs/19016/>. (дата обращения: 25.01.2018).

24. Распоряжение Правительства РФ от 22 февраля 2019 года № 265-р [Электронный ресурс]. Режим доступа URL: <http://static.government.ru/media/files/EeWin7FntuWj0nblXpJiiAyYFXtT69XC.pdf>: (дата обращения: 12.10.2020).

25. О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации (проект) [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=17615>. (дата обращения: 25.01.2018).

26. О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (проект) [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://regulation.gov.ru/projects#departments=115&kinds=6&okveds=27&npa=72909>. (дата обращения: 20.03.2018).

27. Профессиональный стандарт «Специалист в сфере национальных и религиозных отношений» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: https://profstandart.rosmintrud.ru/obshchiy-informatsionnyy-blok/natsionalnyy-reestr-professionalnykh-standartov/reestr-professionalnykh-standartov/index.php?ELEMENT_ID=74578 (дата обращения: 12.10.2020).

28. Приказ ФМС России от 08.11.2010 N 402 «Об утверждении Положения об Управлении содействия интеграции Федеральной миграционной службы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://lawru.info/dok/2010/11/08/n210334.htm>. (дата обращения: 25.01.2018).

29. Приказ МВД России от 15.04.2016 N 192 (ред. от 23.12.2016) «Об утверждении Положения о Главном управлении по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_254042/. (дата обращения: 25.01.2018).

30. Постановление Правительства Москвы от 08.09.2009 N 945-ПП «О дополнительных мерах по профилактике ксенофобии и этнополитического в молодежной среде города Москвы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://mosopen.ru/document/945_pp_2009-09-08. (дата обращения: 25.01.2018).

31. Государственная программа города Москвы на среднесрочный период (2012-2018 гг.) «Развитие образования города Москвы («Столичное образование»)» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://dogm.mos.ru/gosprogramma/gp_so_2012_2018. (дата обращения: 25.01.2018).

32. Приказ Управления Федеральной миграционной службы по г. Москве от 11 апреля 2011 года № 215 «Об утверждении Положения об Отделении по работе

с национальными сообществами Управления Федеральной миграционной службы по г. Москве». Из личного архива автора.

Монографии, учебные пособия, статьи из периодических изданий:

33. Агуниас, Д.Р. Разработка «Дорожной карты» по вовлечению диаспор в процесс развития: руководство для должностных лиц и практиков в странах происхождения и назначения / Д. Р. Агуниас, К. Ньюленд. - Женева: Междунар. орг. по миграции. - Вашингтон: Ин-т миграционной политики, 2012. - 214 с.

34. Арефьев, А.Л. Национальные и иностранные языки в российской системе образования. Научное издание / А.Л. Арефьев; под ред. академика Г.В. Осипова. – М.: Институт социально-политических исследований РАН, 2017. – 328 с.

35. Арефьев, А.Л., Шереги, Ф.Э. Экспорт российских образовательных услуг: Статистический сборник. Выпуск 6 / А.Л. Арефьев, Ф.Э. Шереги; Министерство образования и науки российской Федерации. – М.: Социоцентр, 2016. – 408 с.

36. Аствацатурова М.А. Идеологемы государственной национальной политики РФ в практико-прикладном измерении // Реализация государственной национальной политики: опыт города Москвы и регионов России. - М.: ГБУ «МДН», 2019. - С.41-50.

37. Аствацатурова, М.А. Национально-культурное самоопределение в системе межэтнических и этноконфессиональных отношений. Общественные инициативы / М.А. Аствацатурова // Гражданские инициативы в сфере этнической политики: возможности посредничества гражданских структур в деле предупреждения и урегулирования этнических конфликтов. - М.: ИЭА РАН, 2013. - С. 86-97.

38. Аствацатурова, М.А. Общероссийская гражданская идентичность как лозунг дня в модернизационном интерьере России / М.А. Аствацатурова // Общероссийская и национальная идентичность: мат. межд. научно-практич. конф., / Под ред. В.З. Акопян и др. – Пятигорск: Пятигорский гос. лингвистический ун-т, 2012. – С.32-36.

39. Бенхабиб, С. Притязания культуры: равенство и разнообразие в глобальную эру / С. Бенхабиб; Пер. с англ.; под ред. В.Л. Иноземцева. - М.: Логос, 2003. - 350 с.

40. Брубейкер, Р. Этничность без групп / Р. Брубейкер; пер. с англ. И. Борисовой. - М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. - С.214.

41. Варшавер, Е.А., Рочева, А.Л. Сообщества мигрантов в Москве как среда интеграции: результаты этнографического исследования / Е.А. Варшавер, А.Л. Рочева // Мигранты, мигрантофобии и миграционная политика / Отв. ред. В.И. Мукомель. - М.: Academia, 2014. - С. 50-81.

42. Варшавер, Е.А, Рочева, А.Л, Иванова, Н.С., Интеграция мигрантов второго поколения в возрасте 18-35 лет в России: результаты исследовательского проекта // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. - 2019. - №2. - С. 318-364.

43. Волох, В.А. Миграционная политика: учебное пособие для подготовки бакалавров по направлению 38.03.02 Менеджмент/ В.А. Волох. - М: ГУУ, 2017. - 156с.

44. Волох, В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами; монография / В.А. Волох. - Самара: Изд-во «Бахран-М», 2015. - 192 с.

45. Волох, В.А. Трансформация процессов формирования и реализации миграционной политики России: монография / В.А. Волох. - М.: Изд-во «Спутник+», 2011. - 107 с.

46. Волох, В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища / В.А. Волох. - М.: Изд-во «Спутник+», 2009. - 162 с.

47. Волох, В.А., Суворова, В.А. Проблемы институционального обеспечения государственной миграционной политики / В.А. Волох, В.А. Суворова // Власть. - 2017. - № 3. - С.49-54.

48. Глазунова, Н.И. Государственное (административное) управление: учеб. по специальности «Гос. и муниципальное упр.» / Н. И. Глазунова. - М.: Проспект, 2006. - 556 с.

49. Дмитриева, Т.Н. К вопросу о создании комплексной многоуровневой системы адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации // Национальные демографические приоритеты: подходы и меры реализации. Серия «Демография. Социология. Экономика». Том 5. № 4 / под ред. С.В. Рязанцева, Т.К. Ростовской.- М.: Экон-Информ, 2019. - С.408-410.

50. Дмитриева, Т.Н. О некоторых аспектах понятийного аппарата политики интеграции / Т.Н. Дмитриева // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». - 2015. - № 4. - С.26- 32.

51. Дробижева, Л.М. Гражданская, региональная и этническая идентичность: вчера, сегодня, завтра / Л.М. Дробижева; рук. проекта и отв. ред. Л.М. Дробижева. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2013. - 485с.

52. Дробижева, Л.М. Этничность в социально-политическом пространстве Российской Федерации. Опыт 20 лет / Л.М. Дробижева. - М.: Новый хронограф, 2013. - 336 с.

53. Зорин, В.Ю. Общероссийское единство путь к согласию и братству / В.Ю. Зорин // Образ москвича как гражданина страны и жителя столицы: от ретроспективы к проектированию будущего. Итоговый сборник материалов / РОО «Москва и москвичи». - М.: Департамент национальной политики и межрегиональных связей города Москвы, 2017. - С.30-36.

54. Ивахнюк, И.В. Некоторые методологические и практические вопросы политики интеграции мигрантов в России / И.В. Ивахнюк // Интеграция мигрантов: возможна ли она в современном обществе? - М.: Проспект, 2016. - С. 8-28.

55. Интеграционный экзамен для иностранных граждан: зарубежный опыт, проблемы и перспективы проведения в России: монография / А.В. Должикова, В.М. Козьменко, М.Н. Мосейкина, Е.В. Киселева, О.С. Кажаяева. - 2-е изд., испр. и доп. - М.: РУДН, 2016. - 139 с.

56. Кимлика, У. Современная политическая философия: введение / У. Кимлика; пер. с англ. С. Моисеева. - М.: Изд. дом Гос. ун-та - Высшей школы экономики, 2010. - 592 с.

57. Козиков, И.А. Еще раз к вопросу об объекте, предмете и функциях политики / И.А. Козиков // Вестник Российской нации. - 2014. - № 2. - С.149-162.

58. Кононов, Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения (Аналитические обзоры Института научных исследований и информации при Президенте Российской Федерации: периодическое издание (открытая серия). №4(14). 2010) / Л.А. Кононов. - М.: Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2010. -34 с.

59. Кульбачевская, О.В. Деятельность национально-культурных организаций в Москве / О.В. Кульбачевская // Гражданские инициативы в сфере этнической политики: возможности посредничества гражданских структур в деле предупреждения и урегулирования этнических конфликтов. - М.: ИЭА РАН, 2013. - С. 114-124.

60. Леденёва, В.Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов: монография / В.Ю. Леденёва. - М.: Изд-во «Спутник +», 2014. - 144 с.

61. Ленин, В.И. К истории национальной и программы в Австрии и России // Ленин В.И. Полное собрание сочинений, Т. 24: 5-е изд. - М.: Издательство политической литературы, 1973. - С. 313-315.

62. Лепшокова, З.Х. Стратегии адаптации мигрантов и их психологическое благополучие (на примере Москвы и Северного Кавказа): монография / З.Х. Лепшокова. - М.: Грифон, 2012. - 192 с.

63. Лубский, А.В., Сериков, А.В., Терещенко, А.А. Функциональная роль диаспор и потенциал интеграции мигрантов (на примере Ростовской области) / А.В. Лубский, А.В. Сериков, А.А. Терещенко // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. - 2016. – №11. - С.49-54.

64. Малахов, В.С. Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России: рабочая тетрадь / В.С. Малахов; гл. ред. И.С. Иванов; Российский совет по междунар. делам. - М.: Спецкнига, 2014. - 24 с.

65. Малахов, В.С. Интеграция мигрантов: Концепции и практики / В.С. Малахов. - М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2015. - 272 с.
66. Малькова, В.К. Мобилизация этнических сообществ или Россия 20 лет спустя / В.К. Малькова // Этнопанорама. - 2011. - № 3-4 (29). - С 23 - 29.
67. Мартынова, М.Ю. Портрет москвича сквозь призму культурных инноваций / М.Ю. Мартынова // Образ москвича как гражданина страны и жителя столицы: от ретроспективы к проектированию будущего. Итоговый сборник материалов / РОО «Москва и москвичи». - М.: Департамент национальной политики и межрегиональных связей города Москвы, 2017. - С.12-19.
68. Меркулов, П.А. Политология: Учебник для бакалавров, обучающихся по специальности 39.03.03 «Организация работы с молодежью» / П.А. Меркулов. - Орел: Издательство Орловского филиала РАНХиГС, 2015. - 328 с.
69. Мукомель, В.И. Адаптация и интеграция мигрантов: методологические подходы к оценке результативности и роль принимающего общества / В.И. Мукомель // Россия реформирующаяся: ежегодник: сборник научных статей / отв. ред. М. К. Горшков; Институт социологии РАН. - М.: Новый хронограф, 2016. - Вып.14 - С. 411-467.
70. Мукомель, В.И. Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски: рабочая тетрадь / В.И. Мукомель; гл. ред. И.С. Иванов; Российский совет по междунар. делам. - М.: Спецкнига, 2013. -33 с.
71. Омельченко, Е.А. Интеграция мигрантов средствами образования: российский и мировой опыт / Е.А. Омельченко. - М.: Этносфера, 2018. - 416с.
72. Омельченко, Н.А. Свобода или порядок (к вопросу о консервативной и либеральной традиции в России) / Н.А. Омельченко // Власть. - 2009. - № 4. - С.18-21.
73. Орлова, И.В., Рогачев, С.В., Формирование механизмов саморегуляции и становление системы народовластия в современной России // Социально-политические науки. - М. Издательский дом «Юр-ВАК», 2019. - №2- С.10-14.

74. Осипов, А.Г. Национально-культурная автономия. Идеи, решения, институты / А.Г. Осипов. - СПб.: Центр независимых социологических исследований, 2004. - 508 с.

75. Основы миграционной политики: учебно-методическое пособие/ Под общ. ред. Н.Н Барцица, В.К. Егоровой, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. - М.: 2010. - 478 с.

76. Осташкин, В.Н. Мультикультурализм вчера, сегодня и завтра: социокультурный анализ и прогноз / В.Н. Осташкин // Историческая и социально-образовательная мысль. - 2013. - № 5 (21) - С. 313-317.

77. Пешкова, В.М. Инфраструктура трудовых мигрантов в городах современной России (на примере мигрантов из Узбекистана и Киргизии в Москве) / В.М. Пешкова // Мир России. - 2015. - № 2. - С.129-151.

78. Политология: учебник / коллектив авторов; под ред. В.И. Буренко. - 2-е изд., стер. - М.: КНОРУС, 2013. - 392 с.

79. Политология: учебник для академического бакалавриата / под ред. В.С. Комаровского. - М.: Юрайт, 2017. – 344с.

80. Попков, Ю.В. Мультикультурализм, интеркультурализм, интернационализация в социокультурной динамике / Ю.В. Попков // Вестник Новосибирского. гос. ун-та. Серия: Философия. - 2015. -Т. 13(2). - С. 48–55.

81. Пугачев, В.П. Введение в политологию: учебник / В.П. Пугачев, А.И. Соловьев. - М.: КНОРУС, 2018. - 520 с.

82. Рогачев, С.В. Российское государство в условиях угроз и рисков новой социально-политической реальности / С.В. Рогачев // Россия в новой социально-политической реальности: мониторинг вызовов и рисков. Вып.№2. - М.: Проспект, 2014. - С.12-22;

83. Рогачев, С.В. Российская социальная реальность: интересы по критериям риска: аналитический доклад / С.В. Рогачев. - М.: ФГБУН ИСПИ РАН, 2017. - 104 с.

84. Россия в XXI веке: Политика. Экономика. Культура: Учебник для студентов вузов / Под ред. Л.И. Ильичевой, В.С. Комаровского. - М.: Аспект Пресс, 2016. - 496 с.
85. Соловьев, А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов /А.И. Соловьев. - М.: Аспект Пресс, 2006. - 559 с.
86. Сталин, И.В. Марксизм и национальный вопрос // Сталин И.В. Сочинения, Т.2: - М.: Государственное издательство политической литературы, 1953. - С. 290-367.
87. Тарханова, Э.И. Интеграция различных категорий мигрантов в современной России: монография / Э.И. Тарханова. - М: Издательский дом Гос. ун-та упр., 2017. - 282 с.
88. Титова, Л.Г. Политический процесс и политические отношения в современной России: Учеб. пособие. Ч. 1. - Ярославль: Яросл. гос. ун-т., 2002. - 247 с.
89. Фельдман, П.Я. Российская модель функционального представительства интересов: национальные политические традиции и современное состояние / П.Я. Фельдман // Вестник Российской нации. - 2014. - № 4. - С.207-216.
90. Филиппов, В.Р. Этничность и власть в столичном мегаполисе / В.Р. Филиппов. - М.: Институт Африки РАН, 2009. - 240 с.
91. Филиппова, Е.И. Мультикультурализм как политика и как фигура речи / Е.И. Филиппова // Вестник Российской нации. - 2014. - № 2. - С. 127-137.
92. Хабермас, Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории / Ю.Хабермас; пер. с нем. Ю.С. Медведева; под ред. Д.В. Скляднева. - СПб: Наука, 2008. - 417 с.
93. Хабриева, Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации: монография / Т.Я. Хабриева. - М.: Юстицинформ, 2003. - 255 с.
94. Хабриева, Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов: сравнительно-правовое исследование / Т.Я. Хабриева. - М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010 - 286 с.

95. Шеффер, Г. Диаспоры в мировой политике / Г. Шеффер // Диаспоры. - 2003. - №1. - С. 162-185.

96. Юдина, Т.Н. Интеграционные контракты как инструменты иммиграционной политики: европейский опыт для России / Т.Н. Юдина // Интеграция мигрантов: возможна ли она в современном обществе? - М.: Проспект, 2016. - С.46-59.

97. Юдина, Т.Н. Мотивационные установки трудовых мигрантов из стран ближнего зарубежья на социальную и культурную адаптацию и интеграцию в Москве / Т.Н. Юдина // Социальная политика и социология. Т. 14. -2015. - № 3 (109). Ч.1. - С. 79-85.

98. Юдина, Т.Н. Социология миграции: Учебное пособие для вузов / Т.Н. Юдина. - М: Академический Проект, 2006. -272 с.

99. Южанин, М.А. Государства-нации и этнокультурные сообщества в глобализирующемся мире: теоретико-социологический анализ: монография / М.А. Южанин. – М.: Наука, 2011. - 178 с.

Авторефераты, диссертации

100. Бурда, М.А. Особенности формирования политики Российской Федерации в сфере внешней трудовой миграции: риски и механизмы совершенствования: автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Бурда Михаил Александрович. - М., 2016. - 24 с.

101. Мехдиева, У.М. Роль азербайджанской диаспоры в развитии социокультурных связей между Россией и Азербайджаном (2003 – 2010 гг.): дис. ... канд. ист. наук: 07.00.00, 07.00.03 / Мехдиева Улькер Мустафа кызы. - М., 2015. - 128 с.

102. Питухина, М.А. Миграционная политика Российской Федерации: теория и особенности реализации: автореферат дис. ... доктора политических наук: 23.00.02 / Питухина Мария Александровна. - СПб., 2016 - 52 с.

103. Халбаева, А.М. Политическое управление миграционными процессами в современной России: опыт, тенденции, риски: дис. ... канд. полит. наук: 22.00.02 / Халбаева Альбина Маратовна. - М., 2015. - 198 с.

104. Юдина, Т.Н. Миграционные процессы: теория, методология и практика социологического исследования: дис. ... доктора социол. наук: 22.00.01 / Юдина Татьяна Николаевна. - М., 2004. - 347 с.

Электронные ресурсы

105. Бурда, М.А. Политика России в сфере внешней трудовой миграции: проблемы управления [Электронный ресурс] / М.А. Бурда // Управление. - 2017. - №2 (16). Режим доступа: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politika-rossii-v-sfere-vneshney-trudovoy-migratsii-problemy-upravleniya> (дата обращения: 04.08.2018).

106. Вместо закона о российской нации подготовят ФЗ о нацполитике. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://nazaccent.ru/content/23330-vmesto-zakona-o-rossijskoj-nacii-podgotovyat.html>. (дата обращения: 29.03.2018).

107. В Москве вручили 450-тысячный трудовой патент мигранту. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://mc.mos.ru/presscenter/news/detail/2435276.html>. (дата обращения: 29.03.2016).

108. В пресс-центре ГУ МВД России по г. Москве состоялась пресс-конференция на тему: «Незаконные миграционные процессы: контроль, пресечение и профилактика». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://77.xn--b1aew.xn--p1ai/news/item/8767288> (дата обращения: 25.01.2018).

109. ГБУ Московский дом национальностей. Сотрудничество. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://mdn.ru/sotrudnichestvo> (дата обращения: 29.03.2016).

110. Демографический прогноз до 2035 года. Изменение численности населения по вариантам прогноза. Официальный сайт Росстата. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/ (дата обращения: 25.01.2018).

111. Игорь Баринов: «Мигрантами необходимо заниматься, интегрировать их в российское общество». [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://fadn.gov.ru/news/2017/09/06/3358> (дата обращения: 25.01.2018).

112. Информация о заседании Совета руководителей миграционных органов государств – участников Содружества Независимых Государств 26 ноября 2015 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://e-cis.info/page.php?id=25114> (дата обращения: 25.01.2017).

113. Информация о заседании Совета руководителей миграционных органов государств – участников Содружества Независимых Государств. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://e-cis.info/page.php?id=25981> (дата обращения: 29.03.2018).

114. Как «старомосквичи» и «новомосквичи» обедают вместе [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.colta.ru/articles/society/3312> (дата обращения: 25.01.2016)

115. Капица, Л.М. Миграционный цунами в Европейском союзе. Портал МГИМО. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/migratsionnyy-tsunami-v-nbsp-evropeyskom-soyuze/> (дата обращения: 29.03.2018).

116. Кимлика, У. Взлет и падение мультикультурализма? [Электронный ресурс] / У. Кимлика // Дискурс-Пи. 2013. №12. Режим доступа: URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/vzlet-i-padenie-multikulturalizma> (дата обращения: 22.10.2017).

117. Международная миграция и развитие. Доклад Генерального секретаря ООН, 4 августа 2016 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/A_71_296_R.pdf (дата обращения: 12.10.2020).

118. Мигранты на российском рынке труда: за и против. Сайт ВЦИОМ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115643> (дата обращения: 15.08.2016).

119. Об обучении иностранцев в образовательных организациях Москвы (Проект «Реальная миграция»). [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.dobro-sosedstvo.ru/dobro/ru//information/o_51098 (дата обращения: 01.04.2018).

120. О создании Совета по делам национальностей при Правительстве Москвы (с изменениями на 5 апреля 2016 года). [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://docs.cntd.ru/document/3711225> (дата обращения: 25.01.2017).

121. Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2019 года с распределением по странам и регионам. Официальный сайт МВД РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/19365693/> (дата обращения: 15.01.2020).

122. Отчет по России и США, подготовленный в рамках исследования и сравнительного анализа практик социальной интеграции мигрантов в России и США. 2015 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://usrussiasocialexpertise.org/sites/default/files/Migration%20Study%20-%20RU.pdf> (дата обращения: 25.01.2017).

123. Паин, Э.А. Гражданская культура развивается не вместо национальных культур, а вместе с ними. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.gorby.ru/presscenter/news/show_28526 (дата обращения: 29.03.2016)

124. Перечень поручений по итогам заседания Совета по межнациональным отношениям. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/53412> (дата обращения: 29.03.2018).

125. Показатели деятельности. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://77.fms.gov.ru/about/Pokazateli> (дата обращения: 29.03.2016, из личного архива автора).

126. Путин, В.В. Россия: национальный вопрос. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.ng.ru/politics/2012-01-23/1_national.html (дата обращения: 10.09.16).

127. Путин, В.В. Совет по межнацотношениям. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/28/53173> (дата обращения: 20.04.2017).

128. Региональный научно-методический совет. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://rnms.bashedu.ru> (дата обращения: 29.03.2016).

129. Сандугей А.Н. К вопросу о сущности государственного администрирования в сфере миграции. Отрасли права Аналитический портал <http://xn----7sbba7auwnffhk.xn--p1ai/article/23794> (дата обращения: 10.09.2020)

130. Сандугей А.Н. О генезисе государственной системы управления миграционными процессами в Российской Федерации. Отрасли права. Аналитический портал. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://xn----7sbba7auwnffhk.xn--p1ai/article/23532> (дата обращения: 12.10.2020)

131. Сведения в отношении иностранных граждан, находящихся на территории Российской Федерации, в половозрастном разрезе (по состоянию на 12 января 2016 г.). [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.fms.gov.ru/fms/activity/stats/Statistics/Svedenija_v_otnoshenii_inostrannih_grazh/item/5850, (дата обращения: 29.03.2016, из личного архива автора).

132. Совет по делам национальностей при Правительстве Москвы. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.palitra-diaspor.ru/sovet>. (дата обращения: 25.07.2018).

133. Статистические сведения по миграционной ситуации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/> (дата обращения: 01.04.2018).

134. Сунгуров, А.Ю Миграционная политика: сравнительный анализ зарубежного опыта и некоторые рекомендации для России [Электронный ресурс] / А.Ю. Сунгуров // Публичная политика: сборник статей. - 2011. - Режим доступа: URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/71542548> (дата обращения: 29.03.2017).

135. Цапенко, И. Развитые страны: интеграционная политика в отношении иммигрантов [Электронный ресурс] / И. Цапенко // Мировая экономика и международные отношения. - 2008. - №3. - Режим доступа: URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0339/analit03.php> (дата обращения: 29.03.2017).

136. Эксперт: миграционная политика РФ безупречна, в отличие от европейской [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://ria.ru/world/20160324/1396390441.html> (дата обращения: 29.03.2016).

137. Юдина, Т.Н. Адаптационные и интеграционные контракты: опыт стран иммиграции для России. / [АШПИ]. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://ashpi.asu.ru/ic/?p=2851> (дата обращения: 29.03.2016).

138. International Migration Report 2017(Highlights) Department of Economic and Social Affairs. United Nations. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf (дата обращения: 29.01.2018).

139. International Migration 2019 Report. Department of Economic and Social Affairs Population Division. United Nations. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/InternationalMigration2019_Report.pdf (дата обращения: 12.10.2020).

140. Déclaration du Premier ministre lors du Comité interministériel à l'intégration [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.gouvernement.fr/partage/10266-declaration-du-premier-ministre-lors-du-comite-interministeriel-a-l-integration> (дата обращения: 30.07.2018).

141. Le parcours personnalisé d'intégration républicaine [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Accueil-et-accompagnement/Le-parcours-personnalise-d-integration-republicaine> (дата обращения: 29.03.2018).

142. «Les étrangers en France» Dixième rapport établi en application de l'article L.111-10 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. 2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: www.immigration.interieur.gouv.fr (дата обращения: 29.03.2017).

143. Présentation du rapport d'Aurélien TACHÉ sur l'intégration des étrangers arrivant en France «72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers en France» 22 février 2018 [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:

<https://www.gouvernement.fr/presentation-du-rapport-d-aurelien-tache-sur-l-integration-des-etrangers-arrivant-en-france> (дата обращения: 01.11.2018).

СПИСОК ИЛЛЮСТРАТИВНОГО МАТЕРИАЛА

Порядковый номер	Вид и название иллюстративного материала	Страница
Рисунки		
1	Динамика суммарной численности постоянно и временно проживающих и вынужденных мигрантов в городе Москве	71
2	Участие национальных общественных объединений в процессе адаптации и интеграции мигрантов в Москве.	100
Таблицы		
1	Статистика успешности сдачи комплексного экзамена иностранными гражданами в 2015 году	59
2	Результаты мониторинга курсов русского языка и культуры для иностранных граждан (2013-2015 годы)	64
3	Динамика доли обучающихся на курсах русского языка и культуры в странах СНГ от общего числа посетителей курсов за рубежом (2008-2015 годы)	69
4	Сроки пребывания несовершеннолетних в Российской Федерации	74
5	Сведения в отношении граждан республики Кыргызстан, находящихся на территории Российской Федерации, в половозрастном разрезе	75
6	Алгоритм действий специалистов в сфере межнациональных и межрелигиозных отношений по взаимодействию с институтами гражданского общества в сфере интеграции иммигрантов.	121

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Интервью с Экспертом 1.

Респондент: Гулам Мохаммад Джалал– президент некоммерческого партнерства «Центр содействия укреплению единства и развитию диаспор народов Афганистана»

Интервьюер: Уважаемый Гулам Мохаммад Джалал, каковы цели возглавляемого Вами объединения?

Респондент: Целью нашего объединения, в первую очередь, является адаптация граждан Афганистана в российское общество, во-вторых, юридическая поддержка соотечественников, в-третьих, поиск занятости, трудоустройства наших граждан и, в-четвертых, оказание содействия в разрешении проблем, которые возникают у афганцев внутри сообщества и вне его. Это самые основные цели Центра.

Интервьюер: То есть, решение этих вопросов в индивидуальном порядке для граждан Афганистана затруднительно?

Респондент: Совершенно верно, сообщество это большой коллектив, и, зачастую, возникают споры гражданского характера: семейные проблемы, бизнес-споры, иногда, споры межнационального характера (в афганском сообществе несколько этнических групп). В нашем Центре функционирует юридический комитет, который оказывает гражданам бесплатную юридическую помощь. Кроме этого, у нас работает большая комиссия по решению проблем. Комиссия занимается урегулированием споров между различными слоями афганского сообщества, которые отличаются в социально-экономическом, этническом и гендерном плане. Так как, Комиссия учитывает интересы всех групп, то пользуется авторитетом среди членов афганского сообщества.

Интервьюер: В случае возникновения проблем вне сообщества, объединение оказывает помощь мигрантам?

Респондент: Да, Комиссия решает только внутренние проблемы, а у юридического комитета задачи гораздо шире. Не все граждане могут самостоятельно разобраться в юридических вопросах или нанять адвоката. В случае каких –либо нарушения гражданами законодательства РФ, или, например, попадания в автомобильную аварию, Комитет оказывает им юридическую помощь. Кроме того, регулярно Комитет проводит семинары по юридической грамотности. На семинарах разъясняются основы государственного устройства Российской Федерации, основы законодательства и обязанности мигранта в нашей стране, отличия российского и афганского законодательства.

Интервьюер: Такие семинары это, очевидно, адаптационные мероприятия, видите ли Вы их результат?

Респондент: Да мы видим результат таких семинаров. Например, преступность среди афганцев снизилась, и сейчас она самая низкая среди всех диаспор. Из 50 000 московских афганцев всего 8 человек находятся в заключении, и то, только по бытовым преступлениям небольшой тяжести. Это сотые процента! Более того, в нашем сообществе нет преступных группировок. Поэтому мы считаем наши адаптационно-профилактические мероприятия эффективными.

Интервьюер: Ваше объединение активно участвовало в проекте РПЦ «Социальная и культурная адаптация мигрантов», как Вы оцениваете этот проект?

Респондент: Мы и по окончании этого проекта, до сих пор, проводим занятия по русскому языку. Если в проекте преподавателей оплачивала РПЦ, то сейчас нам их предоставляют благотворительные организации ООН. То, есть для граждан эти курсы бесплатны. Очень много женщин и детей посещают эти курсы, также, приходят взрослые мужчины, которые только что приехали в Россию. Юридические основы также даются на этих курсах. Курсы проводятся три раза в неделю, и плюс, общее собрание в субботу. Люди обмениваются своими мнениями. Как правило, такие собрания приурочиваются к семейным торжествам членов диаспоры.

Интервьюер: Таким образом, Вы систематически собираете членов объединения и можете оценивать динамику различных процессов, которые в нем происходят?

Респондент: Да, но кроме этого, на этих собраниях проводим информирование афганцев о внешней политике РФ, о ее миролюбивом и справедливом характере. Например, рассказываем о военной операции России в Сирии, о выводе российских войск из этой страны и о влиянии этих событий на ситуацию в Афганистане. Мы полагаем, что таким образом мы поддерживаем российскую государственную политику. Я и мои заместители постоянно отслеживаем новости о российской внешней и внутренней политике, доводим основные тенденции до наших соотечественников. Предлагаем подумать о том, какую разрушительную роль сыграли США в судьбе Афганистана и других ближневосточных государств. Сейчас в Афганистане народ голодает, безопасности нет даже в Кабуле. Мы считаем, что это профилактика экстремизма и терроризма.

Интервьюер: Какая стратегия политики интеграции, на Ваш взгляд, эффективнее: создание условий для мигрантов или наряду с созданием условий наличие стимулов к интеграции?

Респондент: Я считаю, что у мигрантов есть определенные обязанности по отношению к принимающему сообществу. Интеграция должна проходить по следующему пути: особенности мигрантов, в том числе, культурные, которые совпадают с правилами и обычаями принимающего сообщества, должны поддерживаться и развиваться, а то что не совпадают, должны исключаться, иначе мы пойдем в никуда, как в Европе. Должны быть ограничения и стимулы. Даже в Афганистане ощущается эта проблема. Молодежь, которая выросла в Европе, приносит европейскую культуру в Афганистан и в афганском обществе нарастает напряженность, связанная с ее неприятием.

Интервьюер: Что, на Ваш взгляд, более важно поддержание этнической и конфессиональной составляющей членов Вашего объединения или

включение мигрантов в принимающее сообщество как полноправных членов?

Респондент: Поддержание этнической и конфессиональной составляющей для нас не первично. Первично адаптация граждан Афганистана в Российское общество.

Я думаю, что если национальные объединения не будут отдавать приоритет главенствующей культуре, то наша страна (Россия) распадется. Иногда, национальные объединения ставят целью развитие своей национальной культуры до такой степени, что перестают признавать ведущую роль русской культуры. Мы, в нашем объединении, отмечаем общие праздники, мы не преподаем свою культуру, мы просто не забываем свои корни. Раньше наши граждане главным праздником считали Навруз, а теперь многие хотят отмечать Новый год. И это естественно, мы живем здесь, и привыкаем к российской культуре. Мы объясняем членам нашего объединения, что если будете замыкаться в своей культуре, то в России вы всегда будете чужими. Если соблюдать правила общей культуры, то тебя будут принимать везде: и в Москве, и Санкт-Петербурге и на Дальнем Востоке, и при трудоустройстве, и в обществе.

Интервьюер: В других сообществах мотивация к изучению русского языка и культуры очень низкая. Нужно ли в качестве инструмента политики интеграции на законодательном уровне рассмотреть систему интеграционного контракта с иностранным гражданином?

Респондент: Да, это необходимо, чтобы были какие-то механизмы, контракт или соглашение, неважно. Ведь, нельзя требовать от местных жителей, чтобы они приспособливались к приезжим, надо, чтобы мигранты приспособливались к коренным жителям и принимать те условия, которые предъявляет принимающее сообщество, иначе государство перестанет существовать. Как в афганской пословице «Гость ест то, что ему подают». Приехал в гости, ешь что приготовили. Нам надо думать вперед на столетия, если сейчас не интегрировать мигрантов и их детей, то потом будет поздно.

Интервьюер: Дети легальных иностранных граждан самая перспективная категория для интеграции в российское общество. Располагаете ли Вы информацией о проблемах при включении детей мигрантов в образовательно- воспитательный процесс?

Респондент: У нас проблем нет. Они лучше нас интегрируются в российское общество. Но Центр проводит вечера русской поэзии, где дети читают стихи, остальные слушают. Отмечаем день рождения А.С. Пушкина 6 июня совместно с Московским союзом писателей. Дети изучают русский язык на наших курсах. Проблем с русским языком при поступлении в школу у наших детей нет.

Интервьюер: Взаимодействует ли Центр с органами власти на местном уровне и насколько необходимо такое взаимодействие?

Респондент: Очень необходимо. Но такого взаимодействия нет. Центр направляет в Управу отчеты, приглашает на мероприятия, но представители Управы к нам не приходят. Нет ответственных, хотя бы раз в год звонили. Например, Центр приглашает ветеранов на 23 февраля и 9 мая, дарим сувениры, организуем праздничный обед, информируем об этом Управу, но оттуда никто не приходит.

Интервьюер: Видите ли Вы еще какие-либо форматы интеграционных практик на уровне локальных сообществ местных жителей?

Респондент: Самое главное вовлечь в такие мероприятия молодежь. Молодежные мероприятия должны быть межнациональными. Например, клубное мероприятие в виде тематического вечера, которое продолжилось бы дискотекой. Есть такая молодежь, которая хочет общаться, а Управа должна обеспечить помещение.

Интервьюер: Киргизское объединение организовало спортивный клуб Айкол, не считаете ли вы, что такие форматы должны быть интернациональными?

Респондент: Согласен с Вами. Когда спортивные клубы не интернациональны, то там есть почва для радикализма, можно противопоставлять одну национальность другой. Должны быть совместные мероприятия, которые

должны организовывать управы. Мы стихийно существуем, а должны быть инструментам государственной политики по воздействию на сообщества мигрантов, особенно на молодежь.

Интервьюер: Недавняя история лишением гражданства РФ и выдворения из страны лидера объединения «Таджикские трудовые мигранты» Каромата Шарипова демонстрирует, что значительное число мигрантов может быть дезориентировано и втянуто в деструктивную деятельность подобными этническими «антрепренерами». Как Вы думаете, такие организации, как Ваша, могут объединить значительное число мигрантов и мотивировать их к включению в процесс интеграции в принимающее общество.

Респондент: Полагаю, что могут. У нашего объединения есть опыт такой работы, раньше в сообществе были и драки, и пьянство, сейчас ничего подобного нет. Надо работать с людьми, направлять их в правильное русло. Например, мы создали при Центре многонациональную молодежную организацию, выдали молодым людям членские удостоверения, и они гордятся этим. У них есть вес и цель. Приводят в организацию тех местных жителей, с кем учились, с кем работают. Если мы не объединим молодежь, то их объединят враги России.

Интервьюер: Есть ли в этом смысле потенциал у национально-культурных объединений.

Респондент: Не у всех. Не все национально-культурные объединения понимают, что люди, которые за ними идут, должны развиваться не в маленьком сообществе, а в большой стране. Если человек развивается в государстве он будет везде востребован, если только в своем национальном объединении, то только там и больше нигде. Есть афганские стихи о том, что большая рыба не может плавать маленькой речке, она должна плавать в океане. Так вот, Россия это океан, а национальные объединения маленькие речки. Если они не будут заниматься укреплением единства нашего государства, адаптацией и интеграцией мигрантов, а только культивированием этничности, то радикалы всегда смогут воспользоваться этим во вред нашему государству.

Интервьюер: Что необходимо предпринять, на Ваш взгляд, чтобы национальные объединения могли стать реальными проводниками политики интеграции?

Респондент: Их деятельность должна быть урегулирована. На мой взгляд, необходимо две вещи. Первое. Объединения должны быть авторитетными, а не так, как часто бывает, три человека зарегистрировали свое объединение и это объединение принимается органами власти, их приглашают на различные мероприятия, а за этими людьми никого нет, нет влияния в национальной среде, нет никаких проектов. Второе. У национальных объединений есть обязанности, но нет прав в смысле влияния на принятие каких-либо важных решений, связанных с членами национальных сообществ. Например, кто-то получает паспорт гражданина Российской Федерации, объединение может высказать свою позицию, ведь в диаспоре знают, с какими намерениями приехал этот человек в Россию.

Интервьюер: То есть, для того, чтобы национальное объединение стало реальным проводником (актором) государственной политики, необходима, с одной стороны, государственная поддержка только тех объединений, которые зарекомендовали себя своей конструктивной деятельностью, а с другой определение некоторой сферы компетенций, в которой национальное объединение имело бы рекомендательный или совещательный голос?

Респондент: Да, думаю, такие меры были бы полезны.

ПРИЛОЖЕНИЕ 2

Интервью с Экспертом 2

Респондент: Дрожжин Алексей Борисович заместитель директора Московского дома национальностей.

Интервьюер: Уважаемый Алексей Борисович, каковы цели и задачи Московского центра интеграции?

Респондент: Центр функционирует с 2009 года на основании постановления Правительства города Москвы № 945П. Основные его задачи: профилактика ксенофобии и экстремизма в молодежной среде и координация деятельности постоянно действующих межведомственных рабочих групп при префектурах города Москвы. Эти группы функционируют с различной долей активности, но задачи свои выполняют. В перечне их функций гармонизация межэтнических отношений на территории округа, взаимодействие с высшими учебными заведениям и старшими классами средней школы по нейтрализации возможных межэтнических конфликтных ситуаций, а также, мониторинг межэтнических отношений на территории обслуживания в целом. Создание Московского центра интеграции стало ответом на те негативные тенденции в сфере межнациональных отношений, которые стали появляться в конце 10-х годов, когда был замечен резкий всплеск экстремистских настроений в молодежной среде, в частности в среде футбольных болельщиков. В это же время проявились проблемные вопросы межэтнического характера в старших классах средней школы, в том числе, в школах с этнокультурным компонентом. Одновременно, появилась необходимость в анализе ситуации в сфере межэтнических отношений в целом, учитывая неравномерность этнической структуры различных московских территорий. Так, в спальных районах концентрация мигрантов выше, соответственно, уровень межэтнической напряженности выше. Необходимостью изучения и контроля ситуации, а также, разработки в последующем программы для нормализации межэтнического фона в столице, и обусловлено создание

Центра. Логично, что именно на площадках межведомственных рабочих групп, при координирующей роли Центра, проходило активное общественное обсуждение Стратегии национальной политики города Москвы.

Интервьюер: Таким образом, межведомственные рабочие группы входят в структуру Центра?

Респондент: Нет. Рабочие группы подчиняются непосредственно заместителю префекта. Но, необходимо отметить, что пока нет каких-то четких рекомендаций по формированию этих групп.

Интервьюер: Какие категории специалистов префектур входят в состав рабочих групп?

Респондент: Специалисты, отвечающие за социальные вопросы, за молодежную политику, представители силовых структур, образовательных учреждений. Мы видим, что структура этих групп достаточно пластична и, при необходимости, в состав вносятся изменения.

Интервьюер: Каким образом Вы оцениваете работу этих групп, что является результатом?

Респондент: Рабочие группы проводят свои мероприятия по городскому Плану гармонизации межэтнических отношений, в соответствии с которым, префектуры отвечают за конкретные мероприятия, предоставляют в Департамент отчеты об исполнении.

Интервьюер: Центр координирует деятельность рабочих групп?

Респондент: Центр оказывает методическую помощь. Два раза в год мы проводим лектории по межкультурной коммуникации и конфликтологии. Ориентируем в части формирования тех программ, которые, в дальнейшем, будут реализовываться на территориях.

Интервьюер: Входит ли деятельность по адаптации и интеграции мигрантов в перечень мероприятий межведомственных рабочих групп?

Респондент: Все зависит от ситуации на территории. Деятельность, касающаяся регулирования миграционных процессов, например, интересна рабочим группам Южного и Юго-восточного округов. Они ориентированы на

профилактику миграционных нарушений во взаимодействии с силовиками. К сожалению, что касается миграции, у них нет корректной статистики, а также, специалистов, которые могли бы проанализировать ситуацию и предложить реальную картину касательно миграции на территории. Надо отметить, что рабочие группы не обладают даже информацией о национальных общественных объединениях, функционирующих на территории.

Интервьюер: Лидеры национальных объединений говорят о том, что решение вопросов адаптации и интеграции для иностранных граждан в индивидуальном порядке затруднительно. Вы согласны с этим?

Респондент: Это зависит от мигранта и уровня его компетенций. Те мигранты, которые достигли определенного уровня в профессиональном и экономическом плане, часто дистанцируются от своих сообществ. Но, при том среднем уровне мигрантов, который мы наблюдаем сегодня, наверное, интегрироваться при помощи сообщества легче. Главное, чтобы участие в сообществе не препятствовало интеграции. Мы можем условно разделить лидеров объединений на две группы: ориентированных на бизнес и ориентированных на культуру. Лидеры, ориентированные на культуру это, в основном, представители еще советской национальной интеллигенции, которые в свободное от основной работы время занимаются поддержанием своей культуры среди соотечественников.

Интервьюер: Есть ли у таких организаций ресурс в национальной среде, или это небольшие клубы по интересам?

Респондент: По-разному. Есть и небольшие организации, но если есть спонсорская поддержка, то национальная организация, ориентированная на культуру способна проводить большие городские мероприятия.

Интервьюер: Результаты проведенного в 2015 году международного исследования свидетельствуют о том, что подавляющая часть некоммерческих организаций, работающих в сфере миграции, не имеют достаточного ресурса в национальной среде и имеют большие проблемы в части франдрайзинга.

Респондент: В этой связи, хочу обратить внимание на организации, лидеры которых ориентированы на бизнес, и соответственно, на сообщества мигрантов. Они, в основном неформальные лидеры и тесно связаны с Посольствами стран-доноров. Им интересен бизнес, где трудятся мигранты, поэтому они заинтересованы в адаптации своих соотечественников для успешного ведения бизнеса. Они являются инициаторами и креаторами установления связи между мигрантами и принимающим сообществом. Мы приглашаем их в качестве экспертов на различные дискуссионные мероприятия, и на Совете по делам национальностей рассматриваются инициированные ими вопросы.

Интервьюер: В перечне видов деятельности НКА, согласно последней редакции федерального закона «О национально-культурной автономии», заложена определенная дихотомия «этническая консолидация – гражданская интеграция». По Вашему мнению, способны ли НКА и национальные объединения в целом, заниматься вопросами адаптации и интеграции мигрантов в российское общество?

Респондент: НКА создавались в 90-е годы в целях сохранения государства в период трансформации нашего общества, и, естественно, деятельность по адаптации и интеграции мигрантов для них новое направление. Все-таки, основная для них задача это поддержание своей этнической культуры. В ходе этой деятельности лидеры национально-культурных объединений решают еще и статусные задачи. Если будет соответствующее финансирование со стороны государства адаптационной и интеграционной работы, то НКО могут заняться этой работой. И, все же те организации, о которых я говорил ранее, во главе которых лидеры, ориентированные на бизнес, имеют более высокий потенциал для проведения интеграционных мероприятий.

Интервьюер: Какая стратегия политики интеграции, на Ваш взгляд, эффективнее: создание условий для мигрантов или наряду с созданием условий наличие стимулов к интеграции?

Респондент: С одной стороны, необходимо жесткое регулирование со стороны государства, миграционных процессов в целом, иначе эту функцию берет

на себя теневой сектор. Когда миграционные процессы урегулированы, государство должно подготовить социальные институты для приема легальных мигрантов. В тоже время у мигрантов должны быть определенные обязательства перед принимающим сообществом.

Интервьюер: Во многих сообществах мигрантов мотивация к изучению русского языка и культуры очень низкая. Нужно ли в качестве инструмента политики интеграции на законодательном уровне рассмотреть систему интеграционного контракта с иностранным гражданином?

Респондент: Думаю, такая идея имеет право на существование, но необходимо проработать вопросы ее реализации. Возможно, ее можно было бы реализовать на принципах государственно-частного партнерства во взаимодействии государства и НОО. Полагаю, у национальных объединений должна быть ответственность за членов своих сообществ.

Интервьюер: Некоторые лидеры национальных общественных объединений утверждают, что взаимодействие с органами власти на местном уровне практически отсутствует, так ли это? Насколько необходимо такое взаимодействие?

Респондент: К сожалению, это так. В органах власти на местном уровне нет пока понимания, что необходима комплексная целенаправленная работа в этом направлении, которая учитывала бы вопросы образования, здравоохранения, культуры, молодежной политики. Нет специалистов по миграции. Мы много говорим нам эту тему, но как это сделать, пока понимания нет.

Интервьюер: Видите ли Вы какие-либо форматы интеграционных практик на уровне локальных сообществ местных жителей?

Респондент: Несмотря на то, что в нашем обществе восприятие другого в целом нормальное (сказывается советский опыт совместного сосуществования многих народов), существует так называемый «кухонный национализм». Например, недавно возникла конфликтная ситуация в одном из округов: местным не нравилось, что мигранты играют на спортивной площадке и занимают ее. А поиграть вместе никому в голову не пришло. Никакой фестиваль не решит этой

проблемы. Местное население необходимо просвещать, а с другой стороны, оно должно чувствовать себя защищенным и видеть, что нарушения миграционного законодательства и коррупция пресекаются властями. Должна быть работа местных властей, о которой я говорил. Что касается конкретных практик, я, например, не очень хорошо отношусь к мононациональным спортивным клубам, любой досуг должен быть интернациональным.

Интервьюер: Исследования экспертов свидетельствуют о том, что национальные объединения в России, как и институты гражданского общества в целом, для обеспечения своей деятельности практически не прибегают к фандрайзингу? Каким образом они финансируются, исключительно за счет государства?

Респондент: У некоторых есть спонсорская поддержка. Но даже по грантам не у всех хватает знаний, чтобы по ним отчитаться.

Интервьюер: Как Вы полагаете, должно ли государство на различных уровнях управления регулировать деятельность национальных общественных объединений? Какие меры законодательного, институционального и инструментального характера для этого необходимо предпринять?

Респондент: Во-первых, мысль не нова, но на сегодня недостаточно информирования всех субъектов в сфере интеграции мигрантов: и принимающего сообщества, и органов власти, и мигрантов, и представителей гражданского общества. Ощущение разрозненности действий, отсутствия регулирования. Во-вторых, на мой взгляд, государство должно разработать определенную систему уровней, содержащую критерии оценки деятельности национальных общественных объединений. Вовлечение организаций в консультативные органы при органах власти, например, в Совет по делам национальностей, должно проходить соответствии с этой классификацией. Система оценки организаций должна быть прозрачна, открыта и демонстрировать реальный объем и качество работы национального объединения. Чем выше уровень, а значит эффективность,

тем больше доверия у органов власти к этой организации, тем больше у нее доступ к системе образования, к системе культуры и т. д.

Интервью с Экспертом 3

Респондент: Коженев Вадим Викторович – президент Общероссийской Общественной Организации «Федерация мигрантов России»

Интервьюер: Уважаемый Вадим Викторович, каковы цели возглавляемого Вами объединения?

Респондент: В первую очередь, это адаптация и интеграция мигрантов, просветительская деятельность. В Федерации работает юридическая служба, которая разъясняет законодательство и консультирует всех членов организации. Создана служба безопасности, которая следит за соблюдением прав членов организации. Проводятся выездные просветительские мероприятия. Так же мы издаем газету «Мигранты сегодня», это федеральное издание, зарегистрированное должным образом. Там есть различные рубрики: «Наши люди» рубрика о мигрантах, которые добились успеха, рубрика о законодательстве, где мы освещаем какие-то важные моменты, и многие берут эту газету, именно, ради юридической рубрики. Есть рубрика «Религия», где раскрываются какие-либо аспекты конфессионального характера, как правило, приуроченные к событиям месяца выхода очередного номера. Есть обучающий материал. Так же мы стараемся в каждом номере публиковать интервью руководителей высокого уровня или послов, чтобы их авторитетное мнение было представлено в нашем издании. Само собой, публикуем новости и анонс предстоящих мероприятий.

Интервьюер: Можно ли сказать, что основная цель организации – это включение мигрантов в принимающее сообщество?

Респондент: В целом, да. Вместе с тем, важным аспектом нашей деятельности является помощь мигрантам, которые по той или иной причине, оказались в сложной ситуации. Чтобы мигрант получил доступ к нашим услугам, ему надо стать членом организации, все начинается с дактилоскопирования мигранта, которое проводится в соответствии с законом РФ «О дактилоскопической регистрации», мы получаем согласие мигранта на хранение

его персональных данных. После этого иностранному гражданину выдается членский билет нашей организации. Сегодня приходит порядка 200 человек в месяц. Мы ожидаем, что нам придется оформлять до 1 000 человек в месяц. Затем, наш главный юрист проводит беседы на юридические темы, устраивает небольшие видеоконференции по законодательству. К сожалению, пока не можем похвалиться регулярностью проведения таких мероприятий, но к концу года ситуация стабилизируется. Пока что, данные мероприятия, в основном проводятся по запросу. Например, киргизское объединение, которое входит в нашу Федерацию, организовало семинар для 300 человек, наши юристы были приглашены для его проведения.

Интервьюер: Можно, подытожить. Федерация занимается включением мигрантов в принимающее сообщество и защитой их прав. Если спорные ситуации возникают, юристов предоставляет Федерация или объединения в нее входящие?

Респондент: В разрешение ситуаций включается Федерация, а национальные объединения как правило, занимаются культурно-концертной деятельностью. Поэтому взаимодействие с МВД, администрациями различных уровней мы берем на себя.

Интервьюер: Вы, представитель принимающего сообщества, возглавляете полиэтническое объединение мигрантов. Значит ли это, что этническая составляющая не имеет большого значения для решения проблем, возникающих у мигрантов?

Респондент: Этническая составляющая играет роль для сбора и мобилизации иностранных граждан национальными объединениями, которые входят в ФМР. Все-таки, люди тянутся друг к другу и не всегда по этническому, но и по географическому (земляческому) принципу. Таким образом, объединения собирают мигрантов, а Федерация проводит с ними работу.

Интервьюер: Как вы полагаете, насколько Ваша организация эффективна в решении этих вопросов?

Респондент: Я думаю, что каких-то единых критериев не существует. Но, например, на сегодня по нашей инициативе возбуждено 5 уголовных дел по невыплате зарплаты иностранным гражданам. По двум из них уже начались выплаты. Принимаем меры при признаках коррупционных проявлений со стороны сотрудников МВД. Выявляем и разоблачаем аферистов и мошенников, зачастую, из мигрантской среды, которые пользуются доверием мигрантов и потом обманывают их. Мониторим вопросы, поступающие на горячую линию, ответы на наиболее популярные публикуем в следующем номере газеты. Звонков поступает довольно много, и своевременные консультации наших юристов, думаю, решают многие вопросы.

Интервьюер: Недавно ФМР выпустила памятку для мигрантов и сотрудников полиции, таким образом, вы поддерживаете идею о наличии у мигрантов обязанностей по соблюдению законов нашей страны, и в то же время, обязанностей принимающего сообщества по уважению и защите прав мигрантов. Что первично?

Респондент: Все стороны этого процесса заинтересованы в определенном балансе. Главное, чтобы принимающее сообщество не выделяло мигрантов по их происхождению, а строило свои взаимоотношения с иностранными гражданами в зависимости от их законопослушности или лояльности. Поэтому мы мигрантам объясняем, что раз уж вы приехали в Россию, надо жить так, как здесь принято. Надо думать, анализировать, смотреть, как люди себя ведут, как общаются, как кушают, как веселятся т.е. призываем «смотреть по сторонам». Невозможно написать инструкцию о правилах поведения, особенно в такой стране как Россия, потому что эти правила могут очень сильно отличаться в разных регионах. Только анализ происходящего и внимание к деталям помогут эффективно адаптироваться к новому обществу и не спровоцировать конфликт с принимающей стороной.

Интервьюер: Мне кажется, Ваше «немигрантское» происхождение руководителя объединения сообществ мигрантов, олицетворяет идею политики интеграции объединения различных этносов вокруг русского

ядра, русского языка, русской культуры. Проводит ли ФМР адаптационные и интеграционные мероприятия?

Респондент: Регулярных занятий мы не проводим. Держать штат учителей возможности сейчас нет, но у нас есть учебный класс, которым пользуются национальные объединения. Как правило, один-два раза в неделю, мы организуем семинары, на которых разъясняем вопросы законодательства и вопросы оформления документов.

Интервьюер: Интеграционные мероприятия проводятся на базе ФМР или входящие в организацию национальные объединения проводят их отдельно?

Респондент: Только одно из наших объединений, РОО «Таджикская диаспора «Нур», проводят адаптационные курсы для своих членов. Занятия проходят на их собственной площадке, еженедельно обучается 800 детей. В рамках занятий изучают русский язык, культуру, правила поведения в обществе. К сожалению, подобных объединений больше нет.

Интервьюер: Какие проблемы возникают у других объединений мигрантов?

Респондент: Проблемы других объединений мигрантов, на мой взгляд, в том, что среди руководителей мало энтузиастов, мало людей, которые действительно хотят улучшить ситуацию. Зачастую, лидеры объединений пытаются здесь заработать, выстроить какую-то бизнес-модель, но заработать на интеграционных мероприятиях практически невозможно.

Интервьюер: Что, на Ваш взгляд, более важно для лидеров национальных объединений, поддержание этнической и конфессиональной составляющей членов своих объединений или включение мигрантов в принимающее сообщество как полноправных членов?

Респондент: Национализма ни в ком нет. Собственно, национальные объединения и объединились в Федерацию для более успешного включения их членов в российское общество. В основном, имеется в виду социально-экономическая адаптация. Лидеры хотят, чтобы их земляки гармонично жили и

работали в России, не вызывая раздражения местного населения и сопутствующих проблем.

Интервьюер: Члены президиума ФМР или недавние мигранты, или все еще находятся в статусе постоянно проживающих, временно проживающих и временно находящихся иностранных граждан. В чем отличие возглавляемых ими объединений от национальных объединений и ФНКА, организованных гражданами РФ (численность, влияние в национальной среде, уровень мобилизации этничности, зависимость от органов власти)?

Респондент: Основное отличие в том, что ФНКА созданы в основном на базе народов исторически проживающих в России (татары, лезгины и т.д.) и СССР (украинцы, белорусы, грузины, армяне, азербайджанцы и т.д.) и давно получивших статус граждан РФ. У них нет того ряда проблем что есть у мигрантов Средней Азии и дальнего зарубежья, и эти ФНКА в большей степени похожи на некие клубы по интересам. Мы мало работаем с ФНКА, я не вижу их работы в вопросах адаптации мигрантов. За исключением нескольких организаций влияния в массах у них нет.

Интервьюер: Какая стратегия политики интеграции, на Ваш взгляд, эффективнее: создание условий для мигрантов или наряду с созданием условий наличие стимулов к интеграции?

Респондент: Очевидно, должны быть стимулы, но при этом условия должны способствовать интеграции. Есть объективные и субъективные факторы управления. Надо готовить мигрантов в странах исхода, создать адаптационные центры и читать там лекции перед выездом в Россию. Здесь, правоприменительные практики должны быть прозрачными, исключать коррупцию во взаимоотношениях сотрудников МВД и иностранными гражданами. При этом, о чем я всегда публично заявляю, нам не надо принимать законы о поддержке мигрантов, ни в каком виде. Мигрант должен понимать, что если он едет в другую страну, то ему придется долго и трудно работать, его шанс занять высокое положение в обществе очень мал, и он не может улучшить свое положение за счет государства (принимающего сообщества). Заметно повысить

свой социальный уровень реально смогут только его дети, если получают хорошее образование. Не надо пособий, как в Европе, иначе нет стимулов к интеграции в общество.

Интервьюер: Нужно ли в качестве инструмента политики интеграции на законодательном уровне рассмотреть систему интеграционного контракта с иностранным гражданином. Например, при поступлении ребенка в школу мама брала бы на себя обязательство пройти определенный объем интеграционной подготовки?

Респондент: Поддерживаю все формы стимулирования мигрантов к образованию. Но при этом нужно внести изменения в соответствующие нормативные акты.

Интервьюер: Дети легальных иностранных граждан самая перспективная категория для интеграции в российское общество. Располагаете ли Вы информацией о проблемах при включении детей мигрантов в образовательно-воспитательный процесс?

Респондент: Мы это не отслеживаем и обращений по этому поводу мы не имеем.

Интервьюер: Как Вы и члены Федерации отнеслись бы к предварительному тестированию ребенка на знание русского языка при поступлении в школу и обучению в специальных классах для овладения русским языком и культурой для последующего зачисления в обычные классы?

Респондент: Я отношусь к этому положительно. Предварительно нужно детей готовить к школе. Если ребенок плохо понимает язык, то соответственно будет плохо понимать и предметы, которые ему преподают. В результате будет очень низкий уровень образования, который будет тянуть вниз остальных учеников в классе.

Интервьюер: Взаимодействует ли Федерация с органами власти на местном уровне и насколько необходимо такое взаимодействие?

Респондент: На данный момент, я весьма скептически отношусь к местным органам власти. Законодательно у них есть все полномочия, но по факту им нужно указание сверху, без которого редко что-то происходит. На практике отсутствуют ответственные лица, уполномоченные отвечать за взаимодействие с общественными организациями, нет запланированных средств на адаптационные мероприятия, нет энтузиастов, которые сделали бы эти мероприятия не «для галочки», а «на совесть». Думаю, что общественные организации имеют больший потенциал в реализации политики интеграции, чем местные органы власти.

Интервьюер: Что этому мешает?

Респондент: Сложно без денег и без активистов внутри организации. Кто-то говорит о воспитании национальных кадров, но я считаю, что необходим определенный отбор в национальной среде. Интеграционной работой должен заниматься энтузиаст, который в России уже состоялся материально, а не человек, который хочет заработать любыми путями. Должны быть люди, которые понимают, что если иностранец приехал в Россию, то он и должен жить, так как живут в России. Есть мигранты, которые так рассуждают. Если человек откуда-то уехал, значит ему там плохо, так зачем же пытаться устроить свою жизнь так же, как в той стране, где тебе было плохо.

Интервьюер: Видите ли Вы какие-либо форматы интеграционных практик на уровне локальных сообществ местных жителей?

Респондент: Мы планируем в одном из районов Москвы провести фестиваль плова. Думаю, это привлечет местных жителей. Традиционно очень хорошо объединяет спорт, можно сделать чемпионат по дворовому футболу и это будет очень востребованное мероприятие. Можно взять что-то более современное, организовать, например, интернациональный чемпионат по онлайн-играм среди молодежи.

Интервьюер: Имеет ли ФМР опыт таких мероприятий?

Респондент: С учетом штата нашей организации мы не можем обеспечить широкую локальную практику. Если возложить эту миссию на организации,

входящие в Федерацию, то встает вопрос об уровне подготовки национальных активистов, их организаторских способностях, о чем мы говорили с Вами ранее.

Интервьюер: Недавняя история с выдворением из страны лидера объединения «Таджикские трудовые мигранты» Каромата Шарипова демонстрирует, что значительное число мигрантов может быть дезориентировано и втянуто в деструктивную деятельность подобными этническими «антрепренерами». Полагаете ли Вы, что ФМР сможет стать конструктивным противовесом деятелям, подобным Шарипову, и привлечь мигрантские сообщества на свою сторону.

Респондент: Да, за счет скандальности такие люди замкнули на себя большое число иностранных граждан. Те, кого он обманывал, не спешили сообщать об этом, так как в этом случае они выступили бы против всей общины. Когда существует монополия и отсутствует альтернатива, люди и попадают в такие сложные безвыходные ситуации. Это очень опасно, так как подобный вакуум могут заполнить религиозные радикалы. Думаю, что на сегодня это самая острая проблема, даже в сравнении с невыплатами зарплат (случаев стало гораздо меньше). ФМР может всех объединить. Но, нужна материальная, моральная и административная поддержка государства. Я думаю, что Федерацию можно развивать, больше региональных отделений, больше толковых функционеров. Это должны быть команды единомышленников: ответственный за спорт, ответственный за образование, еще один по культуре, четвертый по взаимодействию с органами власти. Если эти люди будут «живые», то можно горы свернуть и объединить большое число мигрантов.

Интервьюер: Есть ли в этом смысле потенциал у национально-культурных объединений.

Респондент: Для этого необходимо реальное влияние в среде мигрантов, которого я не наблюдаю, а также, желание лидеров этих объединений заниматься вопросами адаптации и интеграции, которое, насколько я понимаю, отмечено далеко не у всех руководителей национально-культурных объединений.