

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ УПРАВЛЕНИЯ

На правах рукописи

ДМИТРИЕВА ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА

**ПОЛИТИКА АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОТЕНЦИАЛ НАЦИОНАЛЬНЫХ
ОБЪЕДИНЕНИЙ**

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 – 2018

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 инструментального обеспечения политики интеграции	46
1.3. Инфраструктурные особенности реализации политики адаптации и интеграции.....	62
ГЛАВА 2. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОМ ДИАЛОГЕ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ	81
2.1. Этнокультурная составляющая институционализации гражданского общества в Российской Федерации	81
2.2. Потенциал национальных объединений как акторов политики адаптации и интеграции	93
2.3. Совершенствование политических технологий взаимодействия власти с общественными объединениями при реализации политики интеграции.....	108
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	121
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	126
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	142

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследуемой темы. 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 миграции ¹. По данным Организации Объединенных Наций число международных мигрантов в мире стремительно растет и в 2017 году достигло 258 миллионов, что на 38 миллионов больше, чем в 2010 году, и на 85 миллионов больше, чем в 2000 году. Рост масштабов международной миграции сопровождается ее относительно высокой концентрацией: в 2017 году более 67% всех международных мигрантов приходилось на 20 стран, из которых на первом месте США, где проживает 50 миллионов мигрантов, второе, третье и четвертое место занимают Саудовская Аравия, Германия и Российская Федерация с 12 миллионами мигрантов ². 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 естественной убыли населения России миграционным приростом ³.

Международная миграция вносит существенный вклад в эволюцию социальных отношений. С прибытием трудовых мигрантов и иммигрантов

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: 29.03.2017)

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: 29.01.2018)

³ 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)

усложняется стратификация обществ государств реципиентов, вследствие чего развиваются процессы социально-политической трансформации, отчетливо проявившиеся в ходе миграционного кризиса, возникшего в 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 событий в Европе ситуация, связанная с пребыванием иностранных граждан в Российской Федерации, выглядит достаточно стабильно. По мнению функционеров Международной организации по миграции "Россия демонстрирует безупречную миграционную политику и проводит ее в жизнь превосходно"⁵. Комплекс законодательных актов, принятых в ходе реализации Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года (далее-Концепция)⁶ на этапе с 2012 по 2015 год, позволил сочетать борьбу с нарушителями миграционного законодательства с поддержкой легальных мигрантов, повышением их правовой и социальной защищённости.

⁴ 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)

⁵ 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)

⁶ 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).

Миграция населения превратилась в системный элемент политического, социально-экономического и демографического развития страны, в связи с чем, в последние годы наметились отчетливые изменения в отношении общества и государства к проблеме миграции населения: на смену негативистскому отношению приходит более конструктивное представление о позитивном потенциале миграции⁷. 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% россиян⁸. Представляется, что причины такого отношения скрыты в наличии значительной социокультурной дистанции между мигрантами и принимающим сообществом, отчего установление конструктивного взаимодействия затруднено. Наличие рисков развития социально-политического конфликта в данной сфере становится одной из проблем национальной безопасности, решение которой возможно только при условии реализации государственной политики по адаптации и интеграции мигрантов и эффективного политического и государственного управления в сфере включения мигрантов в принимающее сообщество.

В целях выполнения задачи содействия адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом Концепцией определен ряд основных направлений деятельности, предусматривающих взаимодействие органов власти всех уровней с институтами гражданского общества. Вместе с тем, на современном этапе, практически не развиты механизмы реализации указанного перечня мер, что отмечено в ходе заседания Совета по межнациональным отношениям 30 октября 2016 года. Президент Российской

⁷ Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами: монография. – Самара: «Бахрам-М», 2015. – С.160.

⁸ 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).

Федерации В.В. Путин обратил особое внимание на необходимость развития законодательства в области социальной и культурной адаптации мигрантов, обеспечения этой сферы достаточными правовыми нормами, организационными и экономическими инструментами⁹.

Действительно, существует ряд проблем в области институционального, технологического и нормативно-правового обеспечения политики адаптации и интеграции мигрантов:

1) до настоящего времени 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 государственной власти, местного самоуправления и институтов гражданского общества;

2) организационно не обеспечено осуществление государственно-политического управления процессом интеграции мигрантов на всех уровнях государственной власти;

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

4) 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;

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

6) не определена символическая составляющая политики интеграции мигрантов в целях ее легитимации.

Кроме того, не определены теоретико-методологические подходы к решению указанных проблем.

⁹ Путин В.В. Совет по межнациональным отношениям. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/28/53173>. (дата обращения: 20.04.2017).

Во-первых, все более значимый в мире феномен диаспоры и этничности актуализирует вопросы участия национальных общественных объединений, как представителей гражданского общества, в качестве акторов политики адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации. Вместе с тем, дихотомия «этническая консолидация – гражданская интеграция», которая возникает при рассмотрении национальных общественных объединений в качестве субъектов политики интеграции, затрудняет определение институциональных характеристик политики интеграции, а также, выработку технологий политического и государственного управления в рассматриваемой сфере. Следовательно, необходимо выработать и обосновать подход к трактовке институциональной сущности национального общественного объединения, в контексте политики интеграции мигрантов.

Во-вторых, необходимо определить и артикулировать государственный подход к регулированию общественных отношений в сфере интеграции иностранных граждан (либеральный либо этатистский) в целях разработки инструментария политики интеграции и ее легитимации в принимающем социуме.

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 28% общероссийских миграционных потоков¹⁰.

Вышеизложенное обусловило содержательную часть данной работы и определило актуальность диссертационного исследования.

¹⁰ Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2017 года с распределением по странам и регионам. Официальный сайт МВД РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162171/>. (дата обращения: 29.03.2018).

Степень научной разработанности проблемы. При обзоре степени разработанности темы автор полагает целесообразным, прежде всего, обобщить наработки по исследованию политики интеграции мигрантов, далее, уделить внимание тем работам, в которых рассматривались национальные объединения как институт гражданского общества, а затем, перейти к степени освещенности в исследованиях возможностей национальных объединений в контексте их участия в интеграции мигрантов.

С семидесятых годов прошлого века научное сообщество было мобилизовано на исследования политики мультикультурализма и мультикультурных практик в связи с дифференциалистским поворотом, произошедшим в общественной мысли как альтернатива ассимилиционистским воззрениям. Период 1980–1990 гг. был отмечен, по выражению Р. Брубейкера, беспрецедентным расцветом дифференциалистского дискурса и дифференциалистских интеграционных политик во всех западных странах иммиграции¹¹. 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.

¹¹Брубейкер Р. Этничность без групп. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. С.214

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 строительства через общие ценности и идентичности. Она отличается от мультикультурализма по многим направлениям, в том числе в своем отношении к культурному разнообразию¹².

Поиск альтернативных мультикультурализму разновидностей политики по отношению к иммиграции находит отражение в работах А. Раттанси и Э.А. Паина (идея «интеркультурализма») ¹³, Ю.В. Попкова (идея «интернационализации») ¹⁴, М.А. Южанина (идея «конструктивного

¹²Кимлика, 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: 22.10.2017).

¹³ Раттанси А. От мультикультурализма к интеркультурализму. Пер. А. Маклакова. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:<http://dialogs.org.ua/ru/cross/page25865.html>. (дата обращения: 29.03.2017); Пайн 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).

¹⁴ Попков Ю. В. Мультикультурализм, интеркультурализм, интернационализация в социокультурной динамике //Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Серия: Философия. 2015. Т. 13, вып. 2. С. 48–55.

мультикультурализма»)¹⁵ и В.Н. Осташкина (5 сценариев «возможного развития мультикультурализма в мире»)¹⁶.

Компаративный анализ политик и стратегий управления этнокультурным многообразием, положение политики интеграции в континууме ассимиляция - мультикультурализм рассмотрено в работах Р. Брубейкера, В.Ю. Леденевой, Т.С. Соколовой, А.Ю. Сунгурова, И. Цапенко, Т.Н. Юдиной¹⁷. В этой связи интересен делиберативный проект Ю. Хабермаса¹⁸ как философская основа интеграционной политики поликультурных государств, стремящихся сохранить собственную идентичность перед наплывом иммигрантов, достигнув, при этом, общественной солидарности.

Имея ввиду, что предназначением политики является интеграция общества в единое целое, вслед за Т. Парсонсом¹⁹, Т.Н. Юдина²⁰ подчеркивает необходимость развития механизмов социальной интеграции в направлении общей культурной ориентации общества. Интеграция, как процесс, представляющий собой включение мигрантов в социальные институты

¹⁵Южанин М.А. Государства-нации и этнокультурные сообщества в глобализирующемся мире. М.: Наука, 2011.

¹⁶Осташкин В.Н. Мультикультурализм вчера, сегодня и завтра: социокультурный анализ и прогноз// Историческая и социально-образовательная мысль. 2013. № 5 (21)С. 313-317.

¹⁷ Брубейкер Р. Этничность без групп. –М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012.;Леденева В.Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов: монография. – М.: «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: дисс. ... докт. социол. наук. М., 2004.

¹⁸Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб.: Наука, 2008.

¹⁹Парсонс 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.

²⁰Юдина Т.Н. Социология миграции: Учебное пособие для вузов. М: Академический Проект, 2006.

государства – реципиента, а адаптация – начальная стадия этого процесса, подробно изучены В.Ю. Леденевой²¹.

В статьях К.Б. Бреттелл и Дж.Ф. Холлифилд, Е. Волосенковой, П. Кабаченко и Е. Тарасовой²² 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 использования в российской ситуации²³.

Большой вклад в теоретическое осмысление политики интеграции как вида миграционной политики по отношению к иммиграции, механизмов ее реализации в России внесли известные отечественные ученые В.А. Волох, Л.А. Кононов, В.С. Малахов, В.И. Мукомель, И.В. Ивахнюк, Т.Н. Юдина²⁴. Формирование ее правовой и институциональной основы отразили в своих

²¹ Леденёва, В. Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов: монография. – М.: Издательство «Спутник +», 2014.

²² Бреттелл К.Б. и Холлифилд Дж. Ф. Теория миграций // Методология и методы изучения миграционных процессов: междисциплинарное учебное пособие, под ред. Ж. Зайончковской, И. Молодиковой, В.И. Мукомеля - М.: Центр миграционных исследований, 2007. – С. 33-70; Волосенкова Е., Кабаченко П, Тарасова Е. Миграционная политика. Управление миграционными процессами.// Там же. С.213-236

²³ 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.

²⁴ Волох, В.А. Трансформация процессов формирования и реализации миграционной политики России: монография. – М.: Спутник+, 2011.; Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами; монография. – Самара: «Бахран-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.; 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.

работах Л.В. Андриченко, Е.А. Назарова, А.Б. Паскачев, В.А. Суворова, И.Н. Трофимова²⁵.

Среди работ, послуживших основой исследования, следует выделить труды профессора 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.

В публикациях А.Л. Арефьева, Ю.А. Горячева, В.Ф. Захарова, Л.Е. Курнешовой, Е.А. Омельченко, Т.В. Савченко, А.А. Парфёнова²⁶ обобщены существующие практики в сфере адаптации и интеграции отдельных категорий мигрантов, проблемы языковой и социокультурной адаптации детей иностранных мигрантов в российских школах, опыт решения этих вопросов в России, в частности, в Москве. Гендерный аспект миграционных процессов, проблематика адаптационного и интеграционного

²⁵ 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-rossiyskoj-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. – 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-soobschestvah> (дата обращения: 28.08.2017).

²⁶ 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.; 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)

потенциала семейной миграции получили развитие в работах Д.В. Полетаева, Е.В. Тюрюкановой²⁷.

В области адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество совпадает целеполагание государственной миграционной политики Российской Федерации и государственной национальной политики. Социальная 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, С.В. Рыжовой, В.А. Тишковым²⁸. 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. Бенхабиб, Г. Шеффером²⁹.

Наиболее известными отечественными исследователями адаптационного потенциала сообществ мигрантов, в том числе сообществ,

²⁷ Дмитрий Полетаев: Россия должна серьезно вкладываться в интеграцию мигрантов, особенно — детей. [Электронный ресурс]. URL: <http://migrant.ru/dmitrij-poletaev-rossiya-dolzha-serezno-vkladyvatsya-v-integraciyu-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. №11. С.134-151.; Женщины-мигранты из стран СНГ в России / под ред. Е.В. Тюрюкановой. – М.: МАКС Пресс, 2011.

²⁸ Барышная Н.А. О механизмах государственного регулирования этнополитических отношений в России // Вестник Российской нации. – 2014. – № 3 (35) – С. 101 – 116.; 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.; 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.

²⁹ 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.; Бенхабиб С. Притязания культуры: равенство и разнообразие в глобальную эру / Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева. – М.: Логос, 2003.; Шеффер, Г. Диаспоры в мировой политике / Г. Шеффер // Диаспоры. – 2003. – №1. – С. 162-185.

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. Пешкова³⁰.

Проблемы структурирования, функционирования и самопрезентации национальных объединений анализируются в работах М.А. Аствацатуровой, В.К. Мальковой, У.М. Мехдиевой и В.Р. Филиппова³¹.

Л.В. Андриченко, М.Н. Губогло и И.В. Нам, О.Е. Кутафьиным, А.Г. Осиповым, В.В. Савельевым, Т.Я. Хабриевой³² сформулированы

³⁰ 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.; 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: дисс. ... канд. социол. наук. – 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.

³¹ 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-tnokonfessionalnyh-institutov-grazhdanskogo-obschestva-v-severo> (дата обращения: 28.10.2017).; 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. – М., 2015. ; Филиппов В.Р. Этничность и власть в столичном мегаполисе. – М.: Институт Африки РАН, 2009.

³² 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).; М. Н. Губогло, И. В. Нам Национально-культурные автономии и объединения: Историография. Политика. Практика: антология Т. 3. – М.: РАН, 1995.; Кутафин, О.Е. Российская автономия// Кутафин, О.Е. Избранные труды, Т. 5. – 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

концептуальные подходы к исследованию национально-культурных автономий и иных объединений, как самоуправляемых институтов, созданных по этническому признаку, и оформляющих определенные групповые интересы.

Определенный интерес для нашего исследования представляют работы Тархановой Э.И.³³, которые посвящены политике интеграции, как составляющей миграционной политики, а также, роли институтов гражданского общества в ее реализации.

Интересна идея А.М. Халбаевой³⁴ о формировании на национальном, субнациональном и локальном уровнях в Российской Федерации интеллектуальной среды приема и проживания мигрантов как политической технологии.

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 интеграции мигрантов. Не проанализированы механизмы реализации государственной политики в данной сфере, в том числе, касательно институционального диалога между властью и

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.

³³ 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.

³⁴ Халбаева А. М. Политическое управление миграционными процессами в современной России: опыт, тенденции, риски: дисс. ... канд. полит. наук. – М., 2015.

гражданским обществом. В частности, не изучен данный аспект применительно к национальным объединениям, функционирующим на территории Москвы.

Цели и задачи исследования. **Цель исследования** – на основе комплексного анализа политики адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, особенностей ее реализации в столичном мегаполисе и обобщения опыта работы в данной сфере институтов гражданского общества, в том числе, национальных общественных объединений, выявить существующие проблемы взаимодействия государства и институтов гражданского общества в сфере интеграции мигрантов, а также предложить меры по оптимизации институциональной, технологической нормативно-правовой составляющей политики адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации.

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

- обобщить теоретико-методологические основы политики интеграции;
- оценить современное состояние институционального, технологического и нормативно-правового обеспечения политики интеграции;
- рассмотрев состояние инфраструктуры для социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Москве и основные категории иностранных граждан, являющихся субъектами процессов адаптации и интеграции, выявить инфраструктурные особенности реализации политики адаптации и интеграции;
- исследовать особенности этнокультурной составляющей институализации гражданского общества в Российской Федерации;
- изучив состояние и функционирование национальных объединений на территории столицы определить их потенциал как акторов политики адаптации и интеграции;

– выработать предложения по совершенствованию политических технологий взаимодействия власти с общественными объединениями при реализации политики интеграции.

Объектом исследования является современная политика адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации. **Предмет исследования** – особенности реализации политики адаптации и интеграции мигрантов в контексте институционального диалога власти и гражданского общества в процессе адаптации и интеграции мигрантов в российский социум.

Хронологические рамки исследования (2013 – 2017 годы) включают в себя два временных интервала. Первый совпадает с периодом активной деятельности Управления Федеральной миграционной службы по г. Москве в сфере 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. Второй – с периодом трансформации: ликвидацией Федеральной миграционной службы и передачей ее полномочий Министерству внутренних дел Российской Федерации, а в части, касающейся адаптации и интеграции иностранных граждан, Федеральному агентству по делам национальностей.

Научная новизна исследования состоит в особенностях временного и организационно-институционального характера, обусловивших, во-первых, качественные характеристики диалога, состоявшегося между институтом государственной власти в лице московского управления Федеральной миграционной службы и субъектами гражданского общества столицы, а, во-вторых, возможность компаративного анализа нормотворчества государственных акторов, который позволил автору выявить ряд факторов институционального, нормативно-правового и инструментального характера, препятствующих эффективной реализации политики адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации.

Сопоставив полученные практические и научные знания, автор проанализировал состояние национальных общественных объединений,

функционирующих в Москве через призму их участия в процессе адаптации и интеграции мигрантов в московский социум, а, также, обобщил деятельность иных общественных организаций в рассматриваемом аспекте.

Основные результаты исследования, полученные лично автором, и их научная новизна заключаются в следующем:

1) на основе мониторинга статистических данных, компаративного анализа нормативно-правой базы, определены основные факторы, препятствующие осуществлению эффективного государственного управления при реализации политики адаптации и интеграции мигрантов;

2) обобщено состояние инфраструктуры для адаптации и интеграции иностранных граждан в Москве, исследована эффективность механизмов претворения в жизнь политики интеграции мигрантов, разработанных на первом этапе реализации Концепции;

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

4) выработан и обоснован подход к трактовке институциональной сущности национального общественного объединения, в контексте политики интеграции мигрантов.

5) выявлены обстоятельства, влияющие на раскрытие его потенциала как института гражданского общества (факторы эффективности национального объединения);

6) в результате анализа эмпирических данных, осмысления динамики интеграционного процесса в столице, нормативно-правовой базы и институциональной основы государственной политики адаптации и интеграции мигрантов сформулированы направления совершенствования политических технологий взаимодействия власти с общественными объединениями в ходе осуществления политики интеграции мигрантов;

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

которой должно положительно повлиять на развитие потенциала общественных объединений, в том числе, национальных, как акторов политики интеграции;

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

Автором введены в научный оборот проведенных им данные мониторингов.

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

Теоретическая и практическая значимость диссертации 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 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 государственной власти всех уровней.

Материалы могут быть использованы при подготовке лекционных курсов, проведении семинарских и практических занятий по курсу политологии, социологии и др.

Кроме того, основные результаты исследования могут быть использованы при дальнейшем изучении феномена культурно-национальной автономии в Российской Федерации, научно-исследовательском анализе

современного состояния и перспектив развития гражданского общества в Российской Федерации.

Методология и методы исследования.

Определенные в исследовании аспекты заявленной темы рассматриваются в рамках политической науки. Для достижения заявленной цели диссертант применил междисциплинарный подход. Анализ статистической информации представлен в совокупности с данными социологических исследований и анализом нормативно-правовой базы.

При написании работы автор использовал диалектический, институциональный и нормативный подходы, руководствовался социологическими методами исследования, применил структурно-функциональный анализ и контент-анализ, которые позволили ему сделать независимые, соответствующие реальности выводы.

Институциональный и диалектический подходы позволили изучить деятельность институтов, формирующих и реализующих политику интеграции, в том числе, один из институтов гражданского общества – национальные общественные объединения в контексте противоречивости политических процессов. С применением нормативного подхода исследуются особенности нормативно-правового регулирования политики адаптации и интеграции мигрантов. Посредством социологического метода (качественного и количественного исследования) обобщен фактический материал, позволяющий выявить определенные тенденции процесса интеграции мигрантов. С помощью структурно-функционального анализа проведена оценка эффективности имеющегося инструментария политики интеграции, выявлен ряд недостающих элементов для достижения успеха в ее реализации. Посредством контент-анализа автор исследовал значительный массив источниковой базы диссертации.

Теоретико-методологической базой диссертации 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 оказали работы Волоха В.А., Кононова Л.А., Леденевой В.Ю., Мукомеля В.И., Юдиной Т.Н.

Источниковая и эмпирическая база исследования.

В рамках контент-анализа проведены исследования документов Федеральной миграционной службы, Управления Федеральной миграционной службы по г. Москве и Государственного бюджетного учреждения города Москвы «Многофункциональный миграционный центр». Проанализированы нормативно-правовые акты в сфере интеграции мигрантов, а также, в сфере деятельности национальных общественных объединений, как федерального, так и регионального уровня. С применением компаративного анализа рассмотрены ряд продуктов нормотворческой деятельности Федеральной миграционной службы и Федерального агентства по делам национальностей. Исследованы работы классиков марксизма-ленинизма, посвященные культурно-национальной автономии.

Эмпирическую базу исследования составляют:

- результаты собственных мониторингов инфраструктуры для социокультурной адаптации и интеграции иностранных граждан;
- результаты собственных исследований спектра национальных общественных объединений, функционирующих на территории Москвы, в контексте их деятельности, направленной на интеграцию мигрантов;
- статистические данные Федеральной миграционной службы и Главного управления по вопросам миграции Министерства внутренних дел Российской Федерации;
- три экспертных интервью со специалистами в области практической работы по организации взаимодействия национальных общественных объединений с органами власти федерального и регионального уровня.

На защиту выносятся следующие положения исследования:

1. Применение политических технологий функционального типа при осуществлении государственного управления в сфере адаптации и

интеграции мигрантов в принимающий социум затруднено в связи с наличием следующих факторов:

отсутствие нормативно-правового закрепления распределения функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и власти местного самоуправления;

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

2. Федеральный закон от 20.04 2014 года № 74-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», рассматриваемый как один из механизмов реализации политики интеграции, а именно, как инструмент мотивации иностранных граждан к овладению русским языком, знаниями по истории России, а также основами законодательства Российской Федерации, неэффективен в силу ряда причин:

- неразвитость инфраструктуры домиграционной подготовки в странах-донорах в совокупности с 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, а институт разрешения на временное проживание и вида на жительство теряет свою привлекательность.

3. Необходимость выработки адекватных современной социально-политической ситуации инструментов реализации политики интеграции актуализирует вопрос определения стратегии государства по регулированию общественных отношений в данной сфере, о подходах, демонстрируемых при осуществлении государственной политики в сфере интеграции мигрантов. Этатистский подход предусматривает обязанности мигранта по

уровню его интегрированности, следовательно, введения системы интеграционных контрактов.

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

- недостаточность авторитета среди этнической группы;
- ограниченный человеческий ресурс среди представителей соответствующей диаспоры;
- неготовность лидеров к мобилизации членов, представляемой группы, к участию в процессе адаптации и интеграции в принимающий социум;
- финансовая зависимость от государства.

5. В целях развития потенциала национальных объединений как акторов политики интеграции в качестве инструмента государственного управления в рассматриваемой сфере целесообразно применение селективного подхода при оказании им 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:

- соединение формального и неформального лидерства в этническом сообществе в лице руководителя национального объединения;
- готовность лидера объединения к мобилизации членов, представляемой группы, к участию в процессе адаптации и интеграции в принимающий социум;
- наличие возможностей по финансированию адаптационных мероприятий;
- логистический аспект мероприятий.

6. 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) внедрение системы критериев оценки национальных общественных объединений как акторов политики интеграции;
- 4) создание механизмов организационного обеспечения политики интеграции;
- 5) применение локальных технологий на региональном и местном уровнях государственного управления;
- б) легитимация политики интеграции.

Апробация результатов исследования. Основные положения, результаты и выводы диссертационного исследования изложены в пяти публикациях автора в изданиях, рецензируемых ВАК: «Власть», «Вестник Российского университета дружбы народов. Серия “Политология”», «Право и политика», «Теории проблемы политических исследований», «Социальная политика и социология»:

- «Перспективы участия национальных объединений Москвы в процессе интеграции мигрантов»;
- «О некоторых аспектах понятийного аппарата политики интеграции»;
- «Национально-культурные автономии – наследие институционализированной этничности или фактор групповой изоляции мигрантов? Отклик на статью Е.И. Филипповой “Мультикультурализм как политика и как фигура речи”»;
- «Институциональные формы диалога власти и гражданского общества в контексте политики интеграции мигрантов: на примере Москвы»;
- «Мотивация мигрантов в контексте современной политики интеграции».

Мнение автора по различным аспектам исследуемой темы изложены в ряде публикаций, размещенных в сборниках научных трудов, а также, в сборниках научных статей и материалов по итогам научно-практических конференций:

1) 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.);

2) 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.

3) Государство, власть, управление и право: история и современность: материалы 5-й Всероссийской научно-практической конференции / Государственный университет управления. – М.: ГУУ, 2015.

4) Сборник VII Всероссийской научно-практической конференции «Развитие политических институтов и процессов: зарубежный и отечественный опыт» – Омск: Изд-во Ом. гос. ун-та, 2016.

5) Государственная миграционная политика Российской Федерации: вызовы времени: материалы Международной научно-практической конференции / Государственный университет управления. – М.: ГУУ, 2016.

6) Власть, информационные технологии, массовое сознание: основные тенденции современного политического развития: сборник научных статей/ под ред. А.Ю. Полунова. М.: АРГАМАК-МЕДИА. 2017.

7) Актуальные проблемы миграции: материалы межвузовской научно-практической конференции / Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. – Домодедово: ВИПК МВД России, 2018.

8) Государство, власть, управление и право: история и современность: материалы 8-й Всероссийской научно-практической конференции /

Государственный университет управления. – М.: Издательский дом ГУУ, 2018.

Основные положения работы также нашли отражение в выступлениях на следующих научно-практических конференциях и круглых столах:

1) «План Правительства РФ по адаптации мигрантов: как реализовать Стратегию национальной политики» в МИА «Россия для всех» (02 августа 2013);

2) «Организационно-методическое обеспечение массового обучения трудовых мигрантов русскому языку с использованием современных информационно-коммуникационных технологий» в ГБУ «Московский дом национальностей» (24 мая 2013);

3) «Русская культура: что мы несем миру?» в Храме Христа Спасителя в рамках проекта «Просвещение: языковая и культурная адаптация мигрантов» (30 октября 2013);

4) «Роль общественных организаций в решении актуальных вопросов трудовой миграции в современных условиях» в Московском Доме Национальностей (17 января 2014);

5) «Проблемные вопросы в сфере интеграции и адаптации иностранных граждан. Практика решений и необходимость законодательных новаций» в Общественной палате РФ (29 сентября 2014);

6) «Содействие адаптации и интеграции мигрантов усилиями НПО и юридического сообщества» в Российской академии адвокатуры и нотариата (18 декабря 2014);

7) «Деятельность гражданского общества по поддержке прав мигрантов» в Общественной палате г. Москвы (11 февраля 2015);

8) «Проблемы образования мигрантов в г. Москве» в Общественной палате г. Москвы (04 июня 2015);

9) «Возможности национально-культурных объединений в осуществлении государственной национальной политики» в Московском Доме Национальностей (30 июля 2015);

10) «Роль СМИ в укреплении единства московского социума» в Московском Доме Национальностей (30 июля 2015);

11) «Стратегические задачи государственной национальной политики по консолидации российской нации» в Московском Доме Национальностей (24 сентября 2015);

12) «Миграционная политика в Москве» в Департаменте экономической политики и развития города Москвы (09 октября 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 (18 ноября 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 (25 ноября 2015);

15) «Проблемы социальной адаптации детей трудовых мигрантов, доступность школьного и дошкольного образования и медицинского обслуживания» в Общественной Палате РФ (14 декабря 2015);

16) «О создании действенных механизмов контроля за проведением комплексного экзамена для иностранных граждан» в Общественной палате РФ (25 февраля 2016);

17) «Миграционная ситуация в России и вопросы безопасности» в Общественной палате РФ (21 апреля 2016г);

18) «Вопросы институционального и технологического обеспечения политики интеграции в г. Москве» на международной научно-практической конференции «Единство в различиях: 2025 год – взгляд из будущего» в МГУУ Правительства Москвы (23 ноября 2017)

Апробация результатов исследования проведена 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 (20 ноября 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 (09 декабря 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 (02 июня 2016).

Материалы исследования послужили основой для проведения автором лекций и научно-практических семинаров:

1) 20.08.2015 г. «Состояние и перспективы развития инфраструктуры социокультурной адаптации и интеграции мигрантов в Москве» в рамках проекта «Миграционная политика и вопросы адаптации и интеграции мигрантов в современной России» в Московском Доме Национальностей.

2) 09.11.2015 г. «Опыт работы с национальными объединениями: результаты исследования потенциала национальных объединений в сфере адаптации и интеграции» рамках программы повышения квалификации государственных гражданских служащих «Вопросы реализации государственной национальной политики»

3) 11.03.2016г. «Опыт работы с национальными объединениями в сфере адаптации и интеграции» в рамках программы повышения квалификации «Практика реализации национальной политики в Российской Федерации и г. Москве» со специалистами Префектур и Управ г. Москвы, отвечающими за межнациональные вопросы.

4) 19.04.2016 г. «Проблемы социокультурной и языковой адаптации детей мигрантов в московском мегаполисе» в рамках проекта

«Миграционная политика и вопросы адаптации и интеграции мигрантов в современной России» в Московском Доме Национальностей.

5) 10.11.2016, 22.11.2016 и 02.12.2016 г. «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 «Вопросы реализации государственной национальной политики».

6) 02.03.2017 г. «Опыт взаимодействия с институтами гражданского общества в Москве в сфере адаптации и интеграции мигрантов: проблемы и пути решения» в рамках программы повышения квалификации «Практика реализации национальной политики в Российской Федерации и городе Москве» со специалистами Префектур и Управ г. Москвы, отвечающими за межнациональные вопросы.

7) 16.06.2017 г. «Миграционные процессы и политика интеграции» в рамках федеральной программы «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010 – 2018 годы)» базового уровня резерва управленческих кадров.

Результаты исследования использованы автором в ходе экспертных обсуждений проекта «Стратегии национальной политики города Москвы на период до 2025 года», организованных Департаментом национальной политики, межрегиональных связей и туризма города Москвы, и проекта профессионального стандарта «Специалист по вопросам межнациональных и межконфессиональных отношений», организованного Федеральным агентством по делам национальностей.

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, каждая из которых разделена на три параграфа, заключения, 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 этнонациональным, конфессиональным, социокультурным, социально-экономическими социально-психологическим 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 приспособление³⁵. Социальная адаптация с точки зрения ряда социологов трактуется как «процесс и результат активного приспособления этнических групп (и отдельных индивидов – представителей данных этногрупп) к условиям

³⁵ Словарь иностранных слов. – 10-изд.– М.: Рус.яз., 1983. – С.16.

другой социальной среды»³⁶. В.И.Мукомель под адаптацией понимает «приспособление мигрантов к принимающему сообществу (часто довольно поверхностное), знание и поведение с учетом традиций и норм, принятых местным населением и не предполагающих встречное постижение принимающим населением культур мигрантов. Адаптация — необходимое, но недостаточное условие интеграции»³⁷.

Однако, Л.М. Дробижева полагает, что «приспособление означает лишь внешнюю перестройку поведения людей в соответствии с нормами среды, которая воспринимается как экономический ресурс ...в то время как внутренне приоритетной остается культура среды исхода». Ученый практически отождествляет адаптацию с процессом интеграции, когда происходит «принятие иммигрантами норм и ценностей включающего общества как приоритетных, а самим сообществом принятия идентичности тех иммигрантов, которые хотят сохранить ее в тех ее проявлениях, которые не затрагивают права других»³⁸. Солидарна с этим мнением и В.Ю. Леденева, определяя социальную адаптацию как целостный, интегративный, процесс, благодаря которому происходит гармонизация отношений мигранта и социокультурного пространства региона, достигаются внутренние и внешние состояния равновесия. В случае успешности процесса, на место социальной адаптации приходит социальная интеграция – процесс установления оптимальных связей между относительно самостоятельными малосвязанными между собой социальными объектами (индивидуумами, группами, социальными классами, государствами) и дальнейшее их превращение в единую, целостную систему, в которой согласованы и взаимозависимы ее части на основе общих целей, интересов³⁹. Ученый

³⁶Южанин М.А. Государства-нации и этнокультурные сообщества в глобализирующемся мире. - М.: Наука, 2011.С.71.

³⁷Мукомель В.И. Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски: рабочая тетрадь. М.: Спецкнига, 2013. С.5.

³⁸Дробижева Л.М. Этничность в социально-политическом пространстве Российской Федерации. Опыт 20 лет. М.: Новый хронограф, 2013. С. 238.

³⁹Леденёва, В. Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов: монография. – М.: «Спутник +», 2014. –С.4041.

обоснованно рассматривает адаптацию как начальную стадию интеграции, которая может и не завершиться интеграцией.

В соответствии с разработанной В.И. Леденевой стадийной моделью социальной интеграции мигрантов возвратные мигранты (трудовые мигранты) проходят только стадию адаптации. Критерием адаптации является способность мигранта бесконфликтно пребывать/проживать и осуществлять трудовую деятельность в принимающем социуме. При этом, иностранный гражданин сохраняет устойчивые родственные, земляческие, имущественные и иные связи с прежним местом проживания, а также, продолжает ощущать со стороны принимающего общества особое отношение к себе и к членам семьи, как к пришлым людям⁴⁰.

Безвозвратные мигранты (иммигранты), проходят две стадии: процесс адаптации продолжает процесс интеграции в принимающий социум. Интеграция, как заключительная стадия миграционного процесса, представляет собой глубокое встраивание мигранта в принимающий социум по одной из принятой/не принятой государством интеграционной модели. Критерием интеграции со стороны мигранта является возникновение у него и его потомков полного ощущения принадлежности к принявшему обществу, со стороны принимающего общества происходит восприятие мигранта и его потомков как «своих». При этом, существенно ослабляются родственные, земляческие, имущественные и иные связи с прежним местом проживания⁴¹.

Дискуссионным представляется взгляд на данную проблему И.В. Ивахнюк, предлагающую к рассмотрению вопрос об интеграции временных трудовых мигрантов. Профессор не противопоставляет понятия адаптации и интеграции, справедливо полагая, что адаптация является одной из форм более широкого понятия интеграции. С адаптации начинается интеграция, на адаптации интеграция может остановиться, а может и

⁴⁰ Леденёва, В. Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов: монография. – М.: «Спутник +», 2014. –С. 58.

⁴¹ Леденева В.Ю. Указ. соч. С. 60.

продолжиться⁴². Тем не менее, на наш взгляд, 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 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».⁴³ В этом случае можно говорить о социокультурной интеграции. Структурное измерение относится к правам и власти, статусу и престижу, доступу к материальным и нематериальным благам.⁴⁴ 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 заостряет тезис о коллизии между интеграцией, организуемой чиновниками, и «стихийной» интеграцией в связи с тем, что бюрократическая машина не слишком хорошо приспособлена для работы со сложной социальной материей и неспособна охватить общественную

⁴² 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. 15.

⁴³ Юдина Т.Н. Миграционные процессы: теория, методология и практика социологического исследования: дисс. ... докт. социол. наук. – М., 2004. С.79

⁴⁴ Юдина Т.Н. Указ.соч. С. 81

реальность во всем ее многообразии⁴⁵. 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 общества⁴⁶. Такой подход коррелируется с целеполаганием стратегии интеграции, как средства сохранения единства и целостности государства и общества в условиях активной миграции.

В.И. Соловьев определяет политику как совокупность отношений, складывающихся в результате целенаправленного взаимодействия групп по поводу завоевания, удержания и использования государственной власти в целях реализации своих общественно значимых интересов⁴⁷.

По мнению В.Г. Ледяева политика это сфера общественной жизни, возникающая в ходе взаимодействия и столкновения различных стратегий, действий и устремлений политических субъектов. Политика является тем пространством, на котором действуют многочисленные группы, организации и отдельные индивиды, стремящиеся с помощью власти и влияния на деятельность государства обеспечить благоприятные условия для своего существования и реализовать свои интересы⁴⁸.

Т.С. Илларионова приводит определение политики, как деятельности государственных органов, политических партий, общественных движений,

⁴⁵Малахов В.С. Интеграция мигрантов: Концепции и практики. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2015. С.49.

⁴⁶Козиков И.А. Еще раз к вопросу об объекте, предмете и функциях политики // Вестник Российской нации. 2014. № 2. С.151.

⁴⁷Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов. — М.: Аспект Пресс, 2006. — С. 53.

⁴⁸. Политология: учебник / коллектив авторов; под ред. В.И. Буренко. —2-е изд., стер. — М.: КНОРУС, 2013. — С. 76.

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 методами⁴⁹.

В.П. Пугачев рассматривает политику как деятельность социальных групп и индивидов по артикуляции своих противоречивых коллективных интересов, выработке обязательных для всего общества решений, осуществляемых с помощью государственной власти⁵⁰.

Автор работы придерживается определения политики, данного В.А. Волохом: «это особый вид межгрупповых отношений, связанных с использованием большими группами людей институтов публичной власти для реализации их жизненно важных интересов»⁵¹.

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 отношения⁵². В.Г. Ледяев дополняет этот перечень политическими нормами и традициями, а также, политической деятельностью⁵³. 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

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Пугачев В.П. Введение в политологию: учебник / В.П. Пугачев, А.И. Соловьев. М.: КНОРУС, 2018. С.28.

⁵¹ Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами; монография. – Самара: «Бахрам-М», 2015. – С. 11.

⁵² Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов /А. И. Соловьев. — М.: Аспект Пресс, 2006. — С. 57-58.

⁵³ Политология: учебник / коллектив авторов; под ред. В.И. Буренко. — 2-е изд., стер. — М.: КНОРУС, 2013. — С. 82.

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 международных организаций, государственных органов, политических партий, органов муниципальной власти, общественных движений и организаций и их лидеров и др. по регулированию миграционных процессов и отношений, а также по миграционному обеспечению государственных, муниципальных и предпринимательских проектов и программ посредством использования политической власти или осуществления влияния на власть в интересах реализации наиболее значимых общественных потребностей»⁵⁴. 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 мигрантов⁵⁵.

Учитывая весь спектр трактовок, подходов к пониманию, направленности и методам реализации, дискутируемых в экспертном сообществе, В.А. Волох предлагает расширить определение «миграционная политика», изложив в следующей редакции: «Миграционная политика комплекс организационных, институциональных, нормативных, правовых, финансовых, идеологических и иных мер, осуществляемых международными органами и организациями, государственными и муниципальными органами власти, политическими партиями, общественными организациями и движениями, средствами массовой информации и их представителями по

⁵⁴Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. М.: РАГС при Президенте Российской Федерации, 2010. С. 8.

⁵⁵ Кононов Л.А., Указ. соч. С. 9.

формированию и реализации основных направлений управления миграционными процессами посредством использования власти, в том числе, политической, либо осуществления влияния на власть в интересах реализации значимых государственных и общественных потребностей, обеспечения и защиты прав человека и гражданина»⁵⁶. При этом, формирование миграционной политики включает в себя деятельность государственных и общественных организаций, связанных с ее разработкой и оптимизацией, а реализация миграционной политики – деятельность государственных и общественных организаций, связанных с реализацией этой политики, и ответная реакция мигрантов на действия властей⁵⁷.

Таким образом, субъектами миграционной политики, т.е. активными участниками политического процесса определены международные органы и организации, государственные и муниципальные органы власти, политические партии, общественные организации и движения, средства массовой информации и их представители. 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 (актерами) 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.

⁵⁶ Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами; монография. – Самара: «Бахран-М», 2015. С. 31.

⁵⁷ Волох В.А. Указ.соч. – С. 161.

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 изоляции⁵⁸. Указанная типология коррелируется с определенным Т.Н. Юдиной набором основных моделей государственного управления этническим многообразием, используемых в различных странах иммиграции. Всего их четыре: полное исключение, дифференциальное исключение или сегрегация, ассимиляция и плюрализм.

Модель полного исключения (политика изоляции) означает предотвращения въезда иммигрантов в страну.

Модель дифференциального исключения (сегрегация) мигранты объединены временно в некоторые социальные подсистемы и включены только в некоторые области жизнедеятельности общества (прежде всего, в рынок труда), но лишены доступа к другим сферам.

Модель ассимиляции характеризуется как политика включения мигрантов в общество через односторонний процесс адаптации, иммигранты должны поступиться своими отличительными лингвистическими, культурными и социальными характеристиками и стать неотличимыми от большинства населения. К модели ассимиляции, но слабо выраженной, ученый концептуально относит и *модель интеграции*, практиковавшуюся в некоторых странах в 60-е годы прошлого века. Главная цель оставалась прежней полное поглощение иммигрантов доминирующей культурой.

Модель плюрализма характеризует принятие поселений мигрантов в качестве этнических сообществ, которые продолжают оставаться отличными от большинства населения в отношении языка, культуры, социального поведения и объединяют более чем 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*

⁵⁸Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. М.: РАГС при Президенте Российской Федерации, 2010. С. 14.

невмешательства, допускающую культурное и религиозное разнообразие без государственной поддержки, и *мультикультурную модель*, подразумевающую готовность большинства общества принять культурное различие и в соответствии с этим изменять социальное поведение и даже социальные структуры⁵⁹.

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

мультикультурализма: компактного проживания иммигрантов на территориях вселения с сохранением обычаев, традиций и иных культурных норм, принесенных из общества прежнего проживания. При этом иммигранты взаимодействуют с местным населением и признают официальные нормы принимающего сообщества;

сегрегации: ограничения мест поселения, хозяйственных ниш для иммигрантов, куда их допускают принимающие сообщества;

изоляции: жесткое ограничение переселений принимающей страной;

ассимиляции: растворение на генетическом уровне иммигрантов с местным населением;

интеграции: управление и контроль за миграционными потоками, создание селективных механизмов и деятельность по интеграции иммигрантов в общество пребывания, работу с иммигрантами и населением по формированию толерантных взглядов⁶⁰.

И. Цапенко полагает, что к настоящему времени в развитых странах сложились три модели интеграционной политики: политической ассимиляции, функциональной и мультикультурной интеграции.

Модель *политической ассимиляции* предусматривает обеспечение благоприятных условий для быстрого получения иммигрантами нового гражданства. Государство формально не признает особых потребностей

⁵⁹ Юдина Т.Н. Социология миграции: Учебное пособие для вузов. М: Академический Проект, 2006. С.98-102.

⁶⁰ Леденёва, В. Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов: монография. – М.: «Спутник +», 2014. С.43.

этнических меньшинств и не учитывает их в практической политике; этнические, культурные, религиозные вопросы относятся сугубо к сфере частной жизни иммигрантов.

Политика *функциональной интеграции* или социального гражданства – это инкорпорация только в сферу занятости и систему социального обеспечения. Возможности политического участия в делах общества и получения нового гражданства ограничиваются.

В *мультикультурной (коммунитарной)* модели, основывающейся на признании наличия в обществе различных этнорасовых групп и необходимости управления их взаимоотношениями, основной акцент делается на обеспечение равенства пришлых и коренных жителей во всех сферах при сохранении первыми родной культуры. Данная модель базируется на антидискриминационных правовых нормах и политике равных возможностей и отличается быстрым предоставлением мигрантам политических и гражданских прав в полном объеме.

Однако, в чистом виде ни одна из названных моделей нигде не существует, они лишь отражают доминирующий подход властей к решению проблем интеграции. Ведется поиск более сбалансированного, компромиссного варианта управления культурным плюрализмом, отвечающего интересам принимающего общества и одновременно учитывающего в той или иной мере потребности иммигрантов⁶¹.

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 формулирует три основных варианта политики интеграции мигрантов в принимающей среде: политика ассимиляции, политика мультикультурализма, политика социальной интеграции и культурно-языковой адаптации. Признавая, что такой подход не является

⁶¹ 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)

общепринятым, А.Ю. Сунгуров предлагает номинировать российскую политику интеграции как «политику социальной интеграции и культурно-языковой адаптации», полагая, что это более сбалансированный, компромиссный вариант управления культурным плюрализмом, отвечающий интересам принимающего общества и одновременно учитывающий в той или иной мере потребности иммигрантов⁶². 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 сообществами⁶³.

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

⁶² 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)

⁶³ Тарханова Э.И. Интеграция различных категорий мигрантов в современной России: монография. - М: Издательский дом ГУУ, 2017. – С.55.

менеджмент в миграционной сфере или миграционный менеджмент подразумевает взаимоотношения субъектов, объектов миграционной политики, распределение власти и ресурсов между ее субъектами, включая функции стратегического и оперативного контроля⁶⁴.

Миграционный менеджмент на этапе формирования политики включает в себя анализ ситуации, определение целей, разработку прогноза, планирование необходимых мероприятий, получение необходимой информации об управляемом объекте, а также, постановку конкретных задач.

Результаты осуществления политического менеджмента на этапе формирования политики адаптации и интеграции мигрантов отражены в Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года и Плана мероприятий по ее реализации⁶⁵.

В результате анализа ситуации установлено, что мигранты новых поколений, прибывающие в Российскую Федерацию из государств – участников Содружества Независимых Государств, по сравнению с их предшественниками обладают более низким уровнем образования, знания русского языка и профессионально-квалификационной подготовки. В тоже время, отсутствуют программы привлечения на постоянное место жительства мигрантов с востребованными в стране профессионально-квалификационными, образовательными, экономическими, демографическими, социокультурными и другими характеристиками, способных успешно адаптироваться и интегрироваться в российское общество. Прямым результатом отсутствия подобных программ является

⁶⁴ Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами: монография. – Самара: «Бахран-М», 2015. – С. 84.

⁶⁵ 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); 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).

изоляция мигрантов от принимающего социума и нарастание негативного отношения к мигрантам со стороны принимающего населения.

Блок целей государственной миграционной политики Российской Федерации, сформулированный в Концепции, содержит целеполагание политики адаптации и интеграции мигрантов, а, именно, «максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации».

В области гармонизации взаимоотношений между мигрантами и принимающим сообществом совпадают целеполагания государственной миграционной политики Российской Федерации, направленной на удовлетворение потребностей экономического, социального и демографического развития страны, и государственной национальной политики, призванной обеспечить гражданское единство в условиях культурного и конфессионального разнообразия. Единственно приемлемая для полиэтничного российского государства формула «единство в многообразии» естественным образом согласуется с ожидаемым результатом политики интеграции.

Успешная политика 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 компетентности⁶⁶.

Контурь политики интеграции намечены известным российским исследователем социально-политических процессов адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации В.И. Мукомелем. Политика интеграции должна преследовать задачи ликвидации исключенности иностранных граждан, их отделенности от принимающего общества. Основными принципами политики интеграции являются:

⁶⁶ Лепшокова З.Х. Стратегии адаптации мигрантов и их психологическое благополучие (на примере Москвы и Северного Кавказа): монография. — М.: Грифон, 2012. С.56.

1) обеспечение законных прав и свобод человека, предполагающее в том числе объективное и беспристрастное рассмотрение дел иностранных граждан, транспарентность процедур адаптации и интеграции;

2) селективный подход, базирующийся на учете интересов общества, государства, отдельных территорий, индивидуальных возможностях адаптации и интеграции;

3) персонифицированный подход, предполагающий курс на индивидуальную адаптацию и интеграцию иностранных граждан;

4) исключение преференций иностранным гражданам;

5) ограничение в рамках законодательства компактного проживания, дисперсное расселение иностранных граждан, не имеющих вида на жительство;

6) этнокультурное и этноконфессиональное разнообразие потока мигрантов;

7) увязка предоставления российского гражданства с завершенностью интеграции;

8) тесное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления с институтами гражданского общества⁶⁷.

Перед акторами политического процесса поставлена задача содействия адаптации и интеграции мигрантов, формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом, разработаны основные направления для решения этой задачи:

1) содействие развитию в обществе культуры межнациональных и межрелигиозных отношений, формирование у мигрантов и принимающего сообщества навыков межкультурного общения, противодействия ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости;

2) создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, включая их обучение русскому языку, правовое просвещение, информирование о культурных традициях и нормах поведения путем формирования

⁶⁷Мукомель В.И. Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски: рабочая тетрадь. М.: Спецкнига, 2013. С.21.

соответствующей инфраструктуры в странах их происхождения и в регионах Российской Федерации, испытывающих наибольший приток мигрантов, а также активно используя потенциал средств массовой информации и возможности культурно-адаптационных центров в странах происхождения мигрантов;

3) обеспечение доступа иностранных граждан и членов их семей к социальным, медицинским и образовательным услугам в зависимости от их правового статуса;

4) содействие распространению русского языка и русской культуры за рубежом;

5) противодействие социальной исключенности мигрантов, пространственной сегрегации и формированию этнических анклавов;

6) разработка, внедрение и реализация программ адаптации и интеграции мигрантов и членов их семей в Российской Федерации на основе взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и бизнес-структур;

7) создание инфраструктуры, обеспечивающей содействие адаптации и интеграции, включая центры информационной и правовой поддержки мигрантов, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации, а также создание специализированного канала и циклов телепередач, ориентированных на социокультурную и языковую адаптацию мигрантов;

8) создание программ по формированию конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом;

9) совершенствование взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с

общественными объединениями, содействующими адаптации и интеграции мигрантов⁶⁸.

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

Практическое воплощение любой политики кроме теоретико-концептуального и идеологического обоснования требует ее институционального, инструментального и законодательного обеспечения. Изучив современное состояние миграционной политики и управления миграционными процессами, Волох В.А. перечисляет «несовершенство институционального, инструментального и законодательного обеспечения миграционной политики» в ряду наиболее острых недостатков, препятствующих реализации государственной миграционной политики⁶⁹. Представляется, что касательно реализации политики интеграции этот вопрос весьма актуален.

Институциональное обеспечение политики интеграции.

Автор настоящей работы полагает, что наиболее значимым в указанной «тройке» является институциональное обеспечение политики. Институциональное обеспечение политики интеграции суть ее политическая организация, то есть совокупность политических институтов и акторов. Именно институты, в первую очередь, властные, уполномоченные в сфере определенной политики, играют первостепенную роль в ее формировании и реализации.

В.Ю. Леденева справедливо относит к институциональным элементам политики интеграции мигрантов федеральные и региональные органы государственной власти, органы местного самоуправления, разрабатывающие и реализующие политику интеграции мигрантов, а также,

⁶⁸ Концепция

⁶⁹ Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами; монография. – Самара: «Бахрам-М», 2015. – С.169.

организации гражданского общества, реализующие отдельные направления деятельности в области политики интеграции мигрантов⁷⁰.

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 органов⁷¹.

Вместе с тем, 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 мигрантов⁷². Таким образом, признано отсутствие основного субъекта государственного управления в сфере интеграции мигрантов, ключевого звена механизма реализации государственной политики в данном направлении.

Ранее, задача содействия адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество была возложена на Федеральную миграционную службу России⁷³. После ее ликвидации институтом, уполномоченным в сфере реализации Государственной миграционной политики Российской Федерации является МВД России⁷⁴. Однако,

⁷⁰ Леденёва, В. Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов: монография. – М.: «Спутник +», 2014. – С. 47-48.

⁷¹ Волох В.А. Миграционная политика: учебное пособие. М: ГУУ, 2017. –С. 45.

⁷² 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).

⁷³ 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)

⁷⁴ Указ Президента Российской Федерации от 05 апреля 2016 года № 156 "О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом

Положение о Главном управлении по вопросам миграции МВД России не содержит функции по содействию адаптации и интеграции мигрантов⁷⁵.

В соответствии указом Президента Российской Федерации от 24 августа 2017 года № 399 Федеральное агентство по делам национальностей (далее – ФАДН) наделяется полномочиями по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, следовательно, определен федеральный орган, отвечающий за это направление⁷⁶. Таким образом, реализован один из сценариев развития ситуации в части оптимизации процессов управления миграцией, прогнозируемый Волохом В.А. и Суворовой В.А. По мнению ученых возможны были следующие варианты:

1) в положение о МВД России могли быть включены новые функции, в полном объеме соответствующие функциям бывшего ФМС России;

2) ряд миграционных функций, связанных с социально-экономическим и демографическим развитием страны, передаются другим федеральным органам исполнительной власти. В этом случае нарушается комплексное управление миграционными процессами;

3) создание нового органа федеральной исполнительной власти, на который будут возложены функции формирования и реализации национальной и миграционной политики, а также комплексного управления всеми миграционными процессами. Эксперты полагают, что этот вариант наиболее предпочтителен⁷⁷.

Вместе с тем, реализован второй вариант. Н.И. Глазунова справедливо полагает, что государственное управление осуществляет системное

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).

⁷⁵ 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).

⁷⁶ 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).

⁷⁷ Волох В. А., Суворова В.А.. Проблемы институционального обеспечения государственной миграционной политики // Власть. – 2017. – № 3. С. 53.

воздействие на общество посредством политического руководства и политического управления, которые осуществляются конституционно установленными институтами политической власти и выборными (политическими) должностными лицами, а также, через органы исполнительной власти всех уровней, карьерных чиновников, то есть государственную администрацию всех уровней. При этом, государственно-политическое управление представляет собой деятельность институтов политической власти трех уровней: общенационального или федерального, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Государственно-административное управление суть практическая реализация исполнительной власти⁷⁸. 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 имеет⁷⁹

К административным органам, обеспечивающим государственное управление в сфере интеграции мигрантов относятся федеральные органы исполнительной власти: Министерство внутренних дел, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации и другие заинтересованные министерства и ведомства⁸⁰. 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

⁷⁸Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб. М.: Проспект, 2006. С-4243.

⁷⁹ 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).

⁸⁰ 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).

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 мигрантов⁸¹.

Вместе с тем, они не обеспечены в достаточной степени инструментами, в том числе финансовыми, для реализации политики интеграции. До настоящего времени нормативно не закреплены функции и полномочия органов государственной власти всех уровней в области адаптации и интеграции, не утвержден профессиональный стандарт «Специалист в сфере межнациональных и межрелигиозных отношений»⁸².

Существует ряд организаций гражданского общества, реализующих отдельные направления деятельности в области политики интеграции мигрантов. Много лет на территории Российской Федерации успешно работают общественные, неправительственные международные организации, которые оказывают помощь беженцам, вынужденным переселенцам, трудовым и другим категориям мигрантов, в том числе методическую, финансовую, юридическую, медицинскую, консультативную и многое другое⁸³. С 2004 года успешно работает некоммерческое партнерство «Международный альянс «Трудовая миграция», объединяющее общественные и некоммерческие организации из России и ряда государств СНГ, в целях содействия формированию в России цивилизованного рынка

⁸¹ 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]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_153536 (дата обращения: 25.01.2018).

⁸² Проект Приказа Министерства труда и социальной защиты РФ "Об утверждении профессионального стандарта "Специалист в сфере национальных и религиозных отношений" (подготовлен Минтрудом России 13.07.2017) [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56619889/>. (дата обращения: 20.03.2018).

⁸³ Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. М.: Спутник+, 2009. С. 162.

негосударственных услуг в сфере трудовой миграции⁸⁴. 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 находятся 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, 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 интеграции.

До настоящего времени не принят нормативно-правовой акт, регулирующий общественные отношения, возникающие в сфере социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации. В отсутствие соответствующего федерального закона не установлены правовые, организационные и экономические основы социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в указанной сфере.

⁸⁴ Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. – М.: Спутник+, 2009. С. 127.

В 2014 году ФМС России предложила проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации»⁸⁵. Указанным законопроектом определялись функции и полномочия органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и области местного самоуправления в области адаптации и интеграции мигрантов. 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 органов государственной власти в сфере адаптации и интеграции мигрантов 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 (далее Законопроект), в отличие от проекта ФМС, носит в значительной

⁸⁵ 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).

степени рамочный характер⁸⁶. 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»⁸⁷. 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 Соловьева А.И. о том, что для уверенного управления их поведением, регулирования динамики общественных настроений и т.п., необходимо использовать более строгие и жесткие регуляторы, нужны большие вложения и ресурсное обеспечение⁸⁸.

⁸⁶ 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).

⁸⁷ 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).

⁸⁸ Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов /А. И. Соловьев. — М.: Аспект Пресс, 2006. — С.419.

Инструментальное обеспечение политики интеграции.

Концепцией предусматриваются следующие основные механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации:

а) дальнейшее совершенствование законодательства Российской Федерации в сфере миграции с учетом норм международного права;

б) развитие международного сотрудничества Российской Федерации в сфере миграции, гармонизация миграционного законодательства Российской Федерации и унификация статистического учета в этой сфере в рамках межгосударственных объединений;

в) включение задач и мероприятий по реализации государственной миграционной политики Российской Федерации в государственные, федеральные и региональные программы;

г) учет задач государственной миграционной политики Российской Федерации при формировании федерального и региональных бюджетов, концентрация финансовых и материальных ресурсов на реализации приоритетных направлений и задач государственной миграционной политики Российской Федерации;

д) формирование приоритетных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации для различных типов регионов с учетом складывающейся миграционной ситуации;

е) совершенствование системы взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере миграции;

ж) постоянный мониторинг и анализ происходящих на территории Российской Федерации миграционных процессов и их влияния на социально-экономические, демографические и иные аспекты развития страны, а также последующая корректировка конкретных мер государственной миграционной политики Российской Федерации;

з) развитие научных исследований в сфере миграции⁸⁹.

Политика интеграции, как составляющая государственной миграционной политики Российской Федерации, и как вид миграционной политики по отношению к иммиграции, также реализуется с использованием указанных механизмов. Проведем анализ их применения на практике.

В рамках *совершенствования миграционного законодательства* в сфере адаптации и интеграции мигрантов внесены соответствующие законодательные изменения, касающиеся либерализации получения разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности, определен порядок медицинского обследования и страхования трудовых мигрантов. С 01 января 2015 года вступил в действие федеральный закон от 20.04 2014 года № 74-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Законом предусмотрено, что иностранные граждане, прибывающие в Российскую Федерацию с целью осуществления трудовой деятельности, либо для временного и постоянного проживания, обязаны представить документ о знании русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации. Уровни соответствующих комплексных экзаменов дифференцированы в зависимости от степени необходимой включенности мигрантов в российское общество. Таким образом, законодатели рассматривали данную новеллу как один из механизмов реализации политики интеграции, а именно, как инструмент мотивации иностранных граждан к овладению русским языком, знаниями по истории России, а также основами законодательства в целях нахождения в правовом поле.

Вместе с тем, в контексте расширения ЕАЭС данный инструмент практически не работает. Во-первых, для граждан стран-участниц не требуется получения разрешительных документов для осуществления трудовой деятельности на территории объединения. Во-вторых, институт

⁸⁹ 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).

разрешения на временное проживание и вид на жительство теряет свою привлекательность для лиц, которые стремились использовать полученный статус, исключительно, как материальный ресурс, получая возможность трудиться без наличия патента, избегая необходимости вносить ежемесячный авансовый платеж.

В рамках *развития международного сотрудничества* Российской Федерации в сфере адаптации и интеграции мигрантов 26 ноября 2015 года состоялось заседание Совета руководителей миграционных органов государств – участников Содружества Независимых Государств, на котором одобрена Совместная декларация об общих подходах к социокультурной адаптации и интеграции мигрантов к условиям стран приема. Принятием указанного документа сделан первый шаг в направлении гармонизации законодательства в сфере адаптации и интеграции в странах Содружества⁹⁰. На очередном двадцатом заседании Совета руководителей миграционных органов государств – участников СНГ 24 мая 2017 года заслушана информация о ходе подготовки модельных законодательных актов, предусмотренных Программой сотрудничества государств – участников Содружества Независимых Государств в противодействии незаконной миграции на 2015–2019 годы. Российскую Федерацию на этом форуме представлял Первый заместитель министра внутренних дел. Среди мероприятий Программы заключение модельного соглашения «Об организованном наборе граждан для осуществления временной трудовой деятельности на территории СНГ»⁹¹. Первое подобное соглашение заключено между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Узбекистан, которое ратифицировано 05 декабря 2017 года. Соглашение предусматривает организацию домиграционной подготовки

⁹⁰ 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).

⁹¹ 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).

кандидатов на осуществление трудовой деятельности в Российской Федерации по российским образовательным программам⁹².

Задачи и мероприятия по реализации политики 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"⁹³. Вместе с тем, приходится констатировать, что цель Подпрограммы (создание условий для успешной социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в российское общество) не отражает сущностных черт государственной политики в сфере адаптации и интеграции мигрантов, а именно ее деятельностный характер касательно управления процессом включения мигрантов в общество. Одно из двух мероприятий Подпрограммы «Реализация мероприятий, направленных на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов». В качестве основных направлений его реализации определены:

содействие развитию и реализации адаптации и интеграции иностранных граждан в российское общество; проведение мероприятий, направленных на выявление вопросов и выработку эффективных решений и направлений деятельности по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;

привлечение средств массовой информации к формированию положительного образа мигрантов, популяризация легального труда мигрантов и улучшение восприятия образа мигранта в российском обществе;

⁹² 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).

⁹³ 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).

создание интернет - ресурса, посвященного вопросам социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов;

обеспечение выплат лицам, ходатайствующим о признании их беженцами, вынужденными переселенцами, а также прибывшим с ними членам семьи.

При этом ответственным федеральным органом исполнительной власти определено МВД России, которое в силу своих полномочий на современном этапе может быть субъектом государственного управления, из предложенного, только в процессе обеспечения выплат беженцам, вынужденным переселенцам и членам их семей.

Автор диссертационного исследования принимал непосредственное участие в обсуждении проекта Стратегии национальной политики Москвы на период до 2025 года, одной из задач которой является адаптация и интеграция иностранных граждан в московский социум. Однако, программа реализации указанной Стратегии до настоящего времени не опубликована. Утверждена Государственная программа города Москвы «Столичное образование», в которой перед системой образования города Москвы, среди прочих, поставлена задача реализации программ образовательной и культурной интеграции мигрантов, поиска механизмов и технологий, способных обеспечить их учебную успешность и интеграцию в культуру города⁹⁴.

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

Вследствие отмеченного выше отсутствия законодательного закрепления алгоритма поведения субъектов государственного управления, *совершенствование системы взаимодействия* между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти

⁹⁴Государственная 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)

субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и институтами гражданского общества в сфере адаптации и интеграции мигрантов представляется затруднительным.

Касательно 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 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, в отчетном году;

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, в отчетном году 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 %. 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 %⁹⁵. Ниже

⁹⁵ 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. Кажаява. 2-е изд., испр. и доп. М.: РУДН, 2016. С. 103.

представлена статистика успешности сдачи комплексного экзамена иностранными гражданами в 2015 году (табл.1).

Таблица 1

Статистика успешности сдачи комплексного экзамена иностранными гражданами в 2015 году⁹⁶

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

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

Во-первых, федеральный закон от 20.04 2014 года № 74-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», рассматриваемый как один из механизмов реализации политики интеграции, а именно, как инструмент мотивации иностранных граждан к овладению русским языком, знаниями по истории России, а также основами законодательства Российской Федерации, неэффективен в силу ряда причин:

⁹⁶ Материалы 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.

- неразвитость инфраструктуры домиграционной подготовки в странах-донорах 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, а институт разрешения на временное проживание и вида на жительство теряет свою привлекательность.

Во-вторых, подтверждается предположение Волоха В.А. и Суворовой В.А. о нарушении комплексного управления миграционными процессами при передаче от Министерства внутренних дел другим федеральным органам исполнительной власти полномочий по реализации политики интеграции. 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 Министерства внутренних дел Франции⁹⁷.

Во-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 функционального типа при осуществлении государственного управления в сфере адаптации и интеграции мигрантов в принимающий социум.

⁹⁷ «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).

1.3. Инфраструктурные особенности реализации политики адаптации и интеграции

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 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 Федеральной миграционной службы по г. Москве (далее – Управление) 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 граждан⁹⁸. Тем не менее, возможность мониторинга адаптационного процесса и изучения роли национальных общественных объединений в процессе интеграции мигрантов появилась, начиная с 2013 года, когда Управлением была развернута кампания по информированию иностранных граждан об изменениях в миграционном законодательстве и законодательстве о гражданстве РФ.

⁹⁸ 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.

Необходимость информационных мероприятий была обусловлена принятием на первом этапе реализации Концепции значительного количества законодательных новелл в ходе совершенствования 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 фактологические 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 УФМС России по г. Москве 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.

В столице реализован ряд проектов по адаптации и интеграции мигрантов, инициированных общественными объединениями. Межрегиональная общественная организация содействия адаптации мигрантов «Единство» работала в проекте «Обучение иностранных специалистов в профессионально-технических учебных заведениях Российской Федерации для трудовой деятельности на ее территории». Организация заключала договоры с учреждениями среднего профессионального образования г. Москвы, в которых иностранные граждане, изучившие русский язык в ходе домиграционной подготовки в своих странах, осваивали востребованные рабочие профессии, проходили производственную практику на предприятиях-партнерах организации, где и трудились в свободное от учебы время. Обучение в колледжах и техникумах проводилось на платной основе.

Благотворительный фонд «Закят» совместно с Духовным управлением мусульман России в 2014 году учредил Социальную организацию юридической (правовой) защиты и информационной поддержки «СОЮЗ». По договору оферты годовой стоимостью 1500 рублей мигрантам предоставлялись бесплатные консультации по правовым вопросам, обучение

русскому языку, подготовка к тестированию, медицинское страхование и социальная помощь.

В 2015 году представители Межрегиональной общественной организации «Кыргызское единение» активно продвигали проект «Социальная карта гостя столицы «EURASIACARD». Проект был направлен на оказание бесплатных или доступных услуг иностранным гражданам из стран СНГ, прибывающих на территорию Российской Федерации в связи с трудоустройством, образовательной или туристической целью. По карте оказывались следующие услуги:

- ▭ круглосуточная экстренная юридическая помощь требующей немедленного реагирования;
- ▭ страхование в рамках специально разработанной страховой программы «Мигрант» страховой компании «ВСК»;
- ▭ открытие пенсионного счета в Российском негосударственном пенсионном фонде «Первый Национальный Пенсионный Фонд»;
- ▭ мобильная связь по льготному тарифу Евразия;
- ▭ возможность использования карты в качестве зарплатной⁹⁹.

В течение 2013, 2014 и 2015 годов автором диссертационного исследования проводился мониторинг курсов русского языка и культуры для иностранных граждан. Результаты 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 (табл.2).

⁹⁹ 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.

Результаты мониторинга курсов русского языка и культуры для
иностранных граждан в 2013-2015 годах

год	общее число адаптационных площадок	из них		из них платные	число прошедших обучение, чел.
		учебные заведения	общественные объединения		
2013	28	21	7	10	500
2014	41	15	26	8	800
2015	33	27	6	28	2700

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-ФЗ¹⁰⁰.

В 2015 году при снижении количества площадок в целом, и, особенно, организованных представителями общественности, почти в три раза увеличилась 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 1600 человек.

Всего в течение трех лет обучение прошло 4000 иностранных граждан. Вместе с тем, в московском Многофункциональном миграционном центре в 2015 году оформлено 450 тысяч патентов¹⁰¹. Таким образом, численность иностранных граждан, прошедших обучение незначительно 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. По результатам исследования

¹⁰⁰ 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).

¹⁰¹ 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).

мотивационных установок трудовых мигрантов на адаптацию и интеграцию в Москве Т.Н. Юдина приходит к выводу о низком социальном и культурном адаптационно-интеграционном потенциале мигрантов, что выражается в исключительно экономической мотивации к работе в России. В частности, это проявляется в неготовности или нежелании улучшить уровень знания русского языка, нежелании или отсутствии возможности освоить законодательство и культурные традиции российского общества¹⁰². В.И. Мукомель также считает, что далеко не все, стремящиеся осесть в России иностранцы, в дальнейшем интегрируются¹⁰³.

Во-вторых, практика применения нового миграционного законодательства с 01 января 2015 года показала, что федеральный закон от 20.04 2014 года № 74-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не стал эффективным инструментом мотивации иностранных граждан к освоению русского языка, истории России и основ законодательства Российской Федерации.

Во-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 России¹⁰⁴. 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:

¹⁰² 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.

¹⁰³ Мукомель В.И. Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски: рабочая тетрадь. М.: Спецкнига, 2013. С.13.

¹⁰⁴ 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).

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.

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. Леденевой), дифференцированы и категории иностранных граждан, являющихся одновременно объектами и субъектами государственной политики в данной сфере. Возвратные или временные мигранты, пребывающие в Российской Федерации с целью осуществления трудовой деятельности, являются участниками процесса адаптации. Безвозвратные мигранты или иммигранты – субъекты процесса интеграции. На наш взгляд, указанное разделение чрезвычайно важно для организации политического маркетинга 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 129233

иностранного гражданина, из которых в странах СНГ прошли обучение 18100 граждан, что составляет лишь 14% от общего числа обучавшихся (табл.3)¹⁰⁵.

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 в 2008-2015 годах

	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
%	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 человек¹⁰⁶. 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»

¹⁰⁵ Арефьев А.Л., Шереги Ф.Э. Экспорт российских образовательных услуг: Статистический сборник. Выпуск 6 / Министерство образования и науки Российской Федерации. – М.: Социоцентр, 2016. – С 392393.

¹⁰⁶ 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)

вселяющийся, то есть прибывший на постоянное место жительства¹⁰⁷. 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»¹⁰⁸.

Для разработки адресных программ интеграции В.С. Малахов предлагает дифференцировать категории групп и индивидов мигрантов посредством комбинирования их личных параметров соответствии с правовым статусом и социальными индикаторами¹⁰⁹. Следуя предложенной логике, можно постоянно выделять различные категории и группы мигрантов, нуждающихся в интеграции. Вместе с тем, учитывая действующее нормативно-правовое регулирование в сфере миграции, выделяем всего пять групп иностранных граждан, длительное время находящихся либо проживающих в России:

- ▭ иностранные граждане, имеющие статус временно либо постоянно проживающего лица;
- ▭ вынужденные мигранты;
- ▭ трудящиеся мигранты, граждане государств-членов ЕАЭС и члены их семей;
- ▭ дети легальных мигрантов;
- ▭ трудовые мигранты, имеющие длительные контракты и заинтересованные в повышении своих компетенций.

Проведенные исследования численности указанных групп позволяют заключить, что контингент иностранных граждан, инкорпорирование в российский социум которых должно происходить на уровне интеграции, незначителен в сравнении с местным населением.

Например, в Москве на 31 декабря 2015 года суммарная численность имеющих статус временно либо постоянно проживающего лица, а также, вынужденных мигрантов не превышала 55 тысяч человек, при том, что

¹⁰⁷Словарь иностранных слов. – 10-изд., стереотип. – М.: Рус.яз., 1983. – С.188.

¹⁰⁸Малахов В.С. Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России: рабочая тетрадь. М.: Спецкнига, 2014. С.4.

¹⁰⁹Малахов В.С. Указан. соч. С.8.

население столицы превышает 12 миллионов. Впрочем, показатели по временно и постоянно проживающим демонстрируют устойчивую тенденцию к росту: по итогам 2017 года численность указанной категории иностранных граждан в столице превысила 60 тысяч человек¹¹⁰. Таким образом, доля указанной категории иностранных граждан достигает, всего лишь, 0,5% от численности населения города. Динамика численности контингента постоянно проживающих в Москве иностранцев, представлена автором в виде диаграммы (рис.1).



Рис. 1. Динамика суммарной численности постоянно и временно проживающих и вынужденных мигрантов в городе Москве (чел.)

Наиболее многочисленная группа – граждане государств – членов ЕАЭС, которые в соответствии с положениями Договора о Евразийском

¹¹⁰ 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); 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).

экономическом союзе могут находиться на территории РФ на срок действия трудового или гражданско-правового договора трудящегося мигранта. По сведениям информационных систем по состоянию на 1 ноября 2017 года в г. Москве находилось свыше 1 млн. 455 тыс. иностранных граждан, что сравнимо с показателями аналогичного периода прошлого года (+1,1%). Большинство из них прибыли в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы (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 лет¹¹¹. 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.

Наиболее перспективная для интеграции категория иностранных граждан – дети легальных мигрантов. Дети иностранных граждан, нарушающих российское законодательство, как правило, следуют за родителями (законными представителями) и покидают пределы страны. Образование детей иностранных граждан в российских учебных заведениях представляется самой регулируемой составляющей процесса интеграции мигрантов. Кроме того, успешная интеграция детей может стать катализатором интеграции взрослых.

¹¹¹ 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).

До момента ликвидации Федеральная миграционная служба ежемесячно публиковала сведения об иностранных гражданах, находящихся на территории России, в том числе по продолжительности. У автора имеется возможность сравнить статистические данные на начало 2016 года, и спустя три месяца¹¹². В таблице представлены результаты проведенных автором исследований сроков пребывания несовершеннолетних в Российской Федерации (табл.4).

Таблица 4

Сроки пребывания несовершеннолетних в Российской Федерации

Сроки пребывания, мес.	12.01.2016 всего 1137941 чел.		05.04.2016 всего 1092740 чел.	
	численность, чел.	доля от всего иностранного контингента, %	численность, чел.	доля от всего иностранного контингента, %
до 1	72439	6,4	60662	5,6
от 1 до 3	123387	10,8	105451	9,6
от 3 до 6	268199	23,6	121159	11,1
от 6 до 12	228884	20,1	350107	32,0
более 12	445032	39,1	455361	41,7

На фоне снижения общей численности находящихся в России несовершеннолетних иностранцев на 4% в течение первого квартала 2016 года наблюдается положительная динамика численности длительно пребывающих детей и в абсолютных и относительных значениях: до 70% детей мигрантов могут находиться в России длительное время. Полученные данные, по мнению автора, свидетельствуют об успешном воплощении в жизнь идей Евразийской интеграции в части свободного перемещения человеческих ресурсов и об увеличении семейной иммиграции в Российскую

¹¹² Информация с официального сайта ФМС России (из личного архива автора).

Федерацию. Семейная иммиграция является важным фактором реализации политики интеграции мигрантов, критерием успешности которой можно признать уровень вовлеченности детей мигрантов в российский образовательно-воспитательный процесс.

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 столицы¹¹³.

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). Ниже представлены сведения в отношении граждан Киргизии, находящихся на территории Российской Федерации, в половозрастном разрезе (табл. 5)¹¹⁴.

Согласно представленных данных, несовершеннолетние граждане Киргизии составляют до 18% от численности всех мигрантов из этой республики на территории России.

Таблица 5

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

¹¹³ 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.

¹¹⁴ 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/Svedeniya_v_otnoshenii_inostrannih_grazhd_it_em/5850, (дата обращения: 29.03.2016, из личного архива автора).

Возраст, лет	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

На начало 2016 года в столице находилось свыше 175 000 граждан этой среднеазиатской республики (14,3% от всего безвизового контингента)¹¹⁵. 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 человек¹¹⁶.

Известный исследователь языковой политики России в образовании А.Л. Арефьев, изучив ситуацию с обучением детей из семей иностранных мигрантов в школах Москвы, приходит к выводу о том, что доля иностранных учащихся в школах Москвы (официально –3,3%, а фактически вдвое больше) является одной из самых высоких среди школ субъектов Российской Федерации. Основываясь на результатах исследования по бездомным и беспризорным детям, проведенного в 2011 году Центром социологических исследований, А.Л. Арефьев оценивает, что доля детей мигрантов школьного возраста, по разным обстоятельствам не посещающих школу, достигает 20%. Отмечается массовое вовлечение данной категории несовершеннолетних в трудовую деятельность. Кроме того, почти половина

¹¹⁵ Показатели деятельности. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://77.fms.gov.ru/about/Pokazateli> (дата обращения: 29.03.2016, из личного архива автора)

¹¹⁶ Об обучении иностранцев в образовательных организациях Москвы (Проект «Реальная миграция»). [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: http://www.dobrososedstvo.ru/dobro/ru//information/o_51098 (дата обращения: 01.04.2018).

из бездомных и беспризорных детей в Москве (45%) оказались детьми мигрантов из стран СНГ¹¹⁷.

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 учреждениях¹¹⁸.

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.

Необходимость мотивирования мигрантов к участию в интеграционных практиках

В связи с обозначенной выше недостаточной мотивацией иностранных граждан к участию в интеграционном процессе актуализируется тема отношения принимающего сообщества к существующему положению вещей, определении стратегии государства по регулированию общественных отношений в данной сфере, о подходах, демонстрируемых при осуществлении государственной политики в сфере интеграции мигрантов.

¹¹⁷Арефьев А.Л. Национальные и иностранные языки в российской системе образования. Научное издание / Под ред. академика Г.В. Осипова – М.: ИСПИ РАН, 2017 – С. 63.

¹¹⁸Арефьев А.Л. Указ. соч. С. 305.

Определение государственной стратегии связано с выбором в качестве приоритетной одной политических идеологий нового времени – «либерализма, главной темой которого всегда была свобода и автономность личности по отношению к государству, и консерватизма, основу которого составляет установка на сохранение и поддержание исторически сложившихся форм государственной и общественной жизни»¹¹⁹.

В.С. Малахов рассматривает проблему интеграции, применяя либеральный подход, полагая, что интеграция должна строиться исключительно на добровольных началах. Государство приема обязано учесть многочисленные нюансы жизнедеятельности сообщества мигрантов при разработке интеграционных практик, обеспечить возможности для интеграции, но, обязанность мигрантов участвовать в этих практиках исследователем не артикулируется. Мигрант не включен в перечень акторов политики интеграции наряду с государственными институтами, социальными партнерами государства (частный бизнес) и организациями гражданского общества¹²⁰. В.И. Мукомель, также, видит наилучшую стратегию политики интеграции в создании условий для интеграции, но не в навязывании выбора¹²¹.

Автор диссертационного исследования придерживается иного подхода (назовем его консервативным или этатистским): интеграция – не «клуб по интересам», а условие стабильности и безопасности принимающего общества. Следовательно, если иностранец желает жить и работать в другой стране, он обязан доказать свою лояльность принимающему социуму. Решение проблемы цивилизованной интеграции и социализации мигрантов сопряжено с их готовностью освоить нашу культуру и язык, которая является

¹¹⁹Омельченко Н. А. Свобода или порядок (к вопросу о консервативной и либеральной традиции в России) // Власть. – 2009. – № 4. - С.18.

¹²⁰Малахов В.С. Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России: рабочая тетрадь. М.: Спецкнига, 2014. С.17.

¹²¹Мукомель В.И. Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски: рабочая тетрадь. М.: Спецкнига, 2013. С.5.

элементарным требованием к людям, желающим жить и работать в России¹²². Автором исследования предлагается тезис В.И. Мукомеля преобразовать следующим образом: «Наилучшая стратегия интеграции – это создание условий плюс стимулирование выбора».

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, иммигранты попадают в общества, где давление, побуждающее их «натурализоваться» и «уподобиться местным жителям», существенно ослаблено¹²³.

Подобная стратегия государства в рассматриваемой сфере общественной жизни, на наш взгляд, согласуется с имевшей место в развитии России духовной традицией здоровой консервативной мысли, по определению профессора Н.А. Омельченко, «либерального консерватизма» (или «консервативного либерализма»), представители которой понимали: «свобода личности тем и отличается от своеволия, что может существовать только в праве и держаться только правом»¹²⁴.

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 имеющийся в настоящее время инструментарий для обеспечения готовности иностранного гражданина стать

¹²²Путин 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).

¹²³Бенхабиб С. Притязания культуры: равенство и разнообразие в глобальную эру / Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Логос, 2003. – С. 217.

¹²⁴Омельченко Н. А. Свобода или порядок (к вопросу о консервативной и либеральной традиции в России) // Власть. – 2009. – № 4. - С.21.

ответственным участником рассматриваемого социально-политического процесса;

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.

ГЛАВА 2. НАЦИОНАЛЬНЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ В ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОМ ДИАЛОГЕ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИКИ АДАПТАЦИИ И ИНТЕГРАЦИИ

2.1. Этнокультурная составляющая институционализации гражданского общества в Российской Федерации

В обществе, как и в любом сложном развивающемся механизме, существует два взаимосвязанных механизма, совокупность которых обеспечивает его сохранение и развитие, – это механизмы управления и самоорганизации. При этом сохранение, или системную стабильность, обеспечивает, в основном, первый механизм, а развитие – второй. Общественные науки выделяют два основных общественных явления, находящихся в постоянном взаимодействии: государство и гражданское общество¹²⁵. Значимость этого текущего, не связанного с электоральными циклами взаимодействия, проявляется в решении тех проблем, которые ни общество, ни государство не могут решить самостоятельно¹²⁶.

Это взаимодействие институционализировано в виде системы представительства интересов в государственном управлении и должно быть направлено на гармонизацию общественных отношений. Содержание системы социального представительства составляют процессы политического оформления и выдвижения (презентации) групповых интересов в сферу публичной власти, которые обуславливают формирование особых институтов и механизмов, способных оказывать постоянное воздействие на государство в целях перераспределения социальных статусов и ресурсов, соответствующего общеколлективным потребностям. Как отмечает Л.Г. Титова, выявление и реализация социальных интересов

¹²⁵ Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами; монография. – Самара: «Бахрам-М», 2015. –С. 124

¹²⁶ Знаменский Д.Ю. Российская национальная модель государственной политики: структура и особенности// Управление. 2018. №2 (20). [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskaya-natsionalnaya-model-gosudarstvennoy-politiki-struktura-i-osobennosti> (дата обращения: 12.08.2018).

является необходимым условием направленности политического процесса в сторону воспроизводства общественного бытия¹²⁷.

А.И. Соловьев перечисляет основные элементы системы социального представительства: источники и причины политического участия; процесс групповой самоорганизации; формирование представительных структур и их взаимодействие с властью¹²⁸. Посредством системы представительства 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.

Сложный характер стратификации полиэтничного российского общества, еще более дифференцируемого вследствие притока в страну трудовых мигрантов и иммигрантов, обуславливает источники и причины политического участия групп, характеризующихся этнонациональным, конфессиональным, социокультурным и социально-экономическим типами социальных различий. Вместе с тем, по мнению П.А. Меркулова, наличие в гражданском обществе развитой, многообразной социальной структуры, отражающей богатство и разноплановость интересов представителей различных групп и слоев, является важным условием его функционирования¹²⁹.

Формирование представительных структур в системе функционального представительства приводит к появлению медиаторов, деятельность которых

¹²⁷ Титова Л.Г. Политический процесс и политические отношения в современной России: Учеб. пособие. Ч. 1. - Ярославль, Яросл. гос. ун-т., 2002. – С.136.

¹²⁸ Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов /А. И. Соловьев. — М.: Аспект Пресс, 2006. — С.149.

¹²⁹ Меркулов П.А. Политология: Учебник для бакалавров, обучающихся по специальности 39.03.03 «Организация работы с молодежью». Орел: Издательство Орловского филиала РАНХиГС, 2015. –С .266.

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 — преобразование смутных и расплывчатых массовых требований в конкретные и четкие формулировки;

агрегация или согласование интересов — сведение множества частных (индивидуальных и групповых) интересов к более обобщенному и особо значимому для данной группы;

представительство и продвижение групповых интересов в структурах власти;

мобилизация, т.е. вовлечение, активизация граждан и их различных объединений в процесс защиты групповых интересов посредством взаимодействия с властью;

социализация, т.е. усвоение гражданами через участие в работе групп интересов опыта и навыков взаимодействия с институтами власти;

формирование и выдвижение политической элиты из среды активных и влиятельных групп интересов¹³⁰.

В целом, группы интересов порождают особую форму демократического взаимодействия гражданского общества и власти, они представляют важный канал обратной связи между властью и обществом.

Правовые основы регулирования деятельности групп интересов закреплены в Конституции РФ в части права граждан создавать общественные объединения (ст. 30); обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33); участвовать в управлении делами государства (ст. 32). Механизм реализации конституционных прав граждан на создание общественных объединений конкретизирован и закреплен в ряде Федеральных законов: законе от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных

¹³⁰ Политология: учебник / коллектив авторов ; под ред. В.И. Буренко. — 2-е изд., стер. — М.: КНОРУС, 2013. — С.163.

объединениях», от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях".

Вместе с тем, 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 общественные объединения непосредственно выражают общественные интересы, в исполнительном процессе, на который участники общественных движений оказывают влияние двумя путями: либо в качестве членов разного рода согласительных комиссий и совещательных органов, либо посредством различного рода акций»¹³¹.

Результатом самоорганизации инокультурных социальных групп является образование национальных общественных объединений. Под *национальным объединением* подразумевается общественное объединение, т.е. «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 объединение.¹³²

В тоже время, образование национальных объединений является реализацией права этнических общностей, не имеющих своей государственности, на культурно-национальную автономию, т.е. свободную

¹³¹ Титова Л.Г. Политический процесс и политические отношения в современной России: Учеб. пособие. Ч. 1 - Ярославль, Яросл. гос. ун-т., 2002. – С.139.

¹³² 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).

реализацию своей культурной самобытности посредством создания национальных культурных центров, национальных обществ и землячеств¹³³.

Таким образом, *национальное 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 от 08.09.2009 N 945-ПП "О дополнительных мерах по профилактике ксенофобии и этнополитического в молодежной среде города Москвы". Национальные общественные объединения (далее - НОО) – «общественные объединения, созданные в соответствии с федеральным законодательством, в том числе федеральными законами от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях", от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ "О национально-культурной автономии", от 12 января 1996 г. N 7-ФЗ "О некоммерческих организациях", и зарегистрированные в установленном порядке в качестве юридических лиц, а также общественные объединения, действующие на территории города Москвы без регистрации в качестве юридического лица и осуществляющие свою деятельность по защите интересов и прав своих членов в национальной, культурной и социальной сферах, а также иную деятельность, имеющую национально-культурную направленность»¹³⁴.

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

¹³³ 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).

¹³⁴ 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 институтов¹³⁵.

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.

Тем не менее, рассматривая процесс миграции и адаптации инокультурных приезжих в постсоветской России, В.К. Малькова прослеживает один из его результатов — заметное оживление в стране этнонациональных движений, которое проявляется в направленном строительстве новых этнических структур и социальных институтов, в осознании и отстаивании их лидерами роли своей этнической общности в конкретных российских регионах как важного субъекта не столько культурной, сколько общественно-политической жизни¹³⁶.

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, все большая политизированность лидеров и рядовых членов диаспор будет способствовать более активному участию диаспор в культурной, экономической и политической жизни принявших их обществ¹³⁷. В целом, как отмечает М.А. Аствацатурова, конкуренция этносов и этнических групп, обостряемая «в условиях социального экономического, политического, идеологического и морально-нравственного транзита, а также в условиях экономического и финансового кризиса» одна из очевидных причин националистических проявлений и акций¹³⁸.

¹³⁵ Осипов А.Г. Национально-культурная автономия. Идеи, решения, институты. СПб.: Центр независимых социологических исследований, 2004. С.7.

¹³⁶ Малькова В.К. Мобилизация этнических сообществ или Россия 20 лет спустя // Этнопанорама. 2011. № 3–4 (29). С. 23.

¹³⁷ Шеффер, Г. Диаспоры в мировой политике // Диаспоры. – 2003. – №1. – С. 171.

¹³⁸ Аствацатурова М.А. Общероссийская гражданская идентичность как лозунг дня в модернизационном интерьере России // Общероссийская и национальная идентичность:

Идея культурно-национальной автономии возникает именно в эпоху перемен. История этого феномена начинается в 1899 году со съезда австрийских социал-демократов в Брюнне, где южнославянские социал-демократы предложили национальную программу, определив культурно-национальную автономию 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»¹³⁹. 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»¹⁴⁰.

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»¹⁴¹. Естественно, что в течение последующего советского периода вопрос о культурно-национальной автономии был закрыт.

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 законе РФ от 9 октября 1992 г. N 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» преювенность идеи отражена в термине «культурно-национальная

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.

¹³⁹Ленин 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.

¹⁴⁰ Ленин В.И. Указ соч. С. 314

¹⁴¹Сталин И.В. Марксизм и национальный вопрос // Сталин И.В. Сочинения, Т.2: – М.: Государственное издательство политической литературы, 1953. – С. 340.

автономия», именно в таком порядке, с акцентом на культуру. Однако, позже, после ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств ETS N 157, принятой в Страсбурге 1 февраля 1995 года¹⁴², был принят Федеральный закон от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ «О национально-культурной автономии», где в определении первенствует национальный аспект. Таким образом, усилена политическая составляющая процесса реализации этническими группами права на культурную самоопределение.

В соответствии с вышеуказанным нормативно-правовым актом *национально-культурная автономия* в Российской Федерации (далее - НКА) является особым видом общественного объединения граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, и «создается в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры, укрепления единства российской нации, гармонизации межэтнических отношений, содействия межрелигиозному диалогу, а также осуществления деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов»¹⁴³.

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 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,

¹⁴² 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)

¹⁴³ 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).

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 возможность политических спекуляций и провокаций в области национальных отношений¹⁴⁴.

Сегодня, в условиях активной миграции актуализируется общественный запрос на использование внутриэтнической консолидации мигрантов для включения их в процесс интеграции с принимающим сообществом, в связи с чем, расширен перечень видов деятельности НОО, в который включена деятельность, направленная на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов¹⁴⁵. Таким образом, НОО, как акторы государственной национальной политики, получают возможность проявить себя в качестве субъектов государственной миграционной политики по адаптации и интеграции мигрантов.

Указанные 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 изоляции¹⁴⁶.

Проведя SWOT-анализ механизма политического управления миграционными процессами на транснациональном уровне в современной

¹⁴⁴ Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2003.–С.55.

¹⁴⁵ Федеральный 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).

¹⁴⁶ Филиппова Е.И. Мультикультурализм как политика и как фигура речи // Вестник Российской нации. 2014. № 2. С. 131.

России, А.М. Халбаева приходит к выводу о том, что «диаспоры могут выступать, с одной стороны, как проводник мигрантов в новом государстве, оказывая им всестороннюю помощь, с другой стороны, диаспоры могут стать источником потенциальных конфликтов и способствовать анклавизации и геттоизации мигрантов»¹⁴⁷.

Рассмотрев стратегии, представленных самими этническими идеологами в их этнических изданиях, В.К. Малькова перечисляет следующие основные пути и направления дальнейшего развития национальных общественных объединений:

1) сплочение своих соплеменников в России на основе их этничности и патриотизма в единые, хорошо управляемые этнические сообщества со своими целями и намерениями;

2) их адаптация и укоренение в российском географическом и общественном пространстве при обязательном сохранении их этничности, конфессиональности и, главное, — их единства как группы;

3) отстаивание прав своего этнического сообщества как важной части российского социума;

4) активное участие этнической группы в общественно-политической жизни страны и влияние ее на властные структуры;

5) лоббирование в России интересов своей исторической родины¹⁴⁸.

В данном 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,

¹⁴⁷ Халбаева А. М. Политическое управление миграционными процессами в современной России: опыт, тенденции, риски: дис. ... канд. полит. наук. – М.:2015. – С.117.

¹⁴⁸ Малькова В.К. Мобилизация этнических сообществ или Россия 20 лет спустя // Этнопанорама. , 2011. № 3–4 (29). С 26.

направленных на абсолютизацию культурных групп и их борьбы за свое признание¹⁴⁹.

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 происхождения¹⁵⁰, и, полагаем, в ущерб интеграционному процессу в странах назначения.

Таким образом, в экспертном сообществе не всеми признается конструктивная и интегрирующая функция диаспор, что, по мнению А.В. Лубского, А.В. Серикова и А.А. Терещенко, подталкивает к выводу о том, что работа с диаспорами – это сфера тонкой институциональной настройки и ответственного подхода¹⁵¹.

В тоже время, международная практика свидетельствует о том, что если вопросы определения правового положения иностранных граждан отнесены к компетенции государства, то вопросы интеграции, адаптации и

¹⁴⁹ Бенхабиб С. Притязания культуры: равенство и разнообразие в глобальную эру / Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Логос, 2003. – С. 5.

¹⁵⁰ Агуниас, Д.Р. Разработка "Дорожной карты" по вовлечению диаспор в процесс развития [Текст]: руководство для должностных лиц и практиков в странах происхождения и назначения / Довелин Ранвейг Агуниас, Кэтлин Ньюленд. – Женева: Междунар. орг. по миграции. – Вашингтон: Ин-т миграционной политики, 2012. С.3.

¹⁵¹ 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

оказания правовой помощи иностранным гражданам во многом решаются при самом активном участии неправительственных организаций¹⁵².

Кроме того, одним из основных направлений государственной политики в сфере содействия адаптации и интеграции мигрантов определено совершенствование взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями, содействующими адаптации и интеграции мигрантов. Комментируя данные Минюста РФ, о том, что в России насчитывается около 21 тысячи зарегистрированных некоммерческих организаций, каждое третье из которых в своих уставных целях имеет этнокультурное содержание, известный российский этнополитолог В.Ю. Зорин считает, что «национально-культурные объединения и некоммерческие организации являются активным сектором гражданского общества. При правильной постановке взаимоотношения с органами власти они становятся реальными помощниками и партнерами в реализации целей и задач этнополитики государства»¹⁵³.

Таким образом, учитывая фактор институционализации российского гражданского общества, в значительной степени, на принципах этнокультурного самоопределения, мировые тенденции институционализации этничности, и, одновременно, потребность в использовании внутриэтнической консолидации 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;

¹⁵² Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами; монография. – Самара: «Бахрам-М», 2015. – С.126.

¹⁵³ 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) определить потенциал национальных общественных объединений в качестве акторов политики адаптации и интеграции мигрантов;

3) изучить существующие механизмы институционального диалога власти и гражданского общества, в том числе, национальных общественных объединений, в качестве акторов политики адаптации и интеграции мигрантов.

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.

Гражданское общество через свои институты оказывает влияние на принятие государственных решений и способствует развитию народного представительства. Одним из таких институтов, через которое может быть осуществлено данное влияние, является созданная в 2004 год Общественная палата Российской Федерации. На региональном уровне, в Москве функционирует Общественная палата города Москвы (ОПГМ), которая по аналогии с Общественной палатой Российской Федерации является важным элементом взаимодействия между горожанами, некоммерческими организациями (НКО) и властью. По результатам работы ОПГМ дает свои рекомендации Правительству Москвы. В ее составе функционирует комиссия по вопросам межнациональных отношений, миграции и конфессий.

Одной из форм диалога власти и гражданского общества являются региональные гражданские форумы. В ходе VII Московского гражданского 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 процесс¹⁵⁴.

При Управлении Федеральной миграционной службы по городу Москве (далее – УФМС России по г. Москве) на протяжении многих лет работал Общественно-консультативный совет (ОКС), заседания которого стали площадкой для коммуникации самых разных субъектов гражданского общества и руководства московского Управления Федеральной миграционной службы. Привлечение к диалогу о проблемах, возникающих при реализации миграционной политики на территории столицы, экспертного сообщества, депутатов, руководителей профильных Департаментов Правительства Москвы и федеральных ведомств позволило Общественно-консультативному совету проработать ряд общественных инициатив в качестве основы для будущих законодательных актов и нормативно-правовых документов. Руководители общественных организаций, работающих в сфере адаптации и интеграции мигрантов,

¹⁵⁴ Дмитриева Т.Н. Социокультурная адаптация детей мигрантов – приоритетное направление политики интеграции // Государственная миграционная политика Российской Федерации: вызовы времени: материалы Межд. научно-практич. конф. / Государственный университет управления. – М.: Издательский дом ГУУ, 2016. – С. 46.

неоднократно выступали на заседаниях ОКС с презентациями своих проектов.

На начало 2016 года в поле зрения УФМС России по г. Москве находилось около ста национальных общественных объединений и религиозных организаций. Значительная часть этих объединений состоит в перечне партнеров структурного подразделения Департамента национальной политики и межрегиональных связей города Москвы Государственного бюджетного учреждения города Москвы «Московский дом национальностей»¹⁵⁵. Лидеры ряда национальных объединений, в том числе, национально-культурных автономий, являются членами Совета по делам национальностей при Правительстве Москвы. Структура Совета включает десять комиссий по различным направлениям деятельности. В состав Совета кроме лидеров национально-культурных автономий вошли представители иных национальных и межнациональных общественных объединений, а также представители научного сообщества признанные эксперты в сфере межнациональных отношений¹⁵⁶. Участники Совета приняли активное участие в обсуждении проекта Стратегии национальной политики города Москвы на период до 2025 года. Повышенное внимание было уделено перспективам реализации указанного документа в части адаптации и интеграции мигрантов в московский социум.

Таким образом, определены каналы взаимодействия региональной исполнительной власти с гражданским обществом в целях согласования интересов различных этнокультурных групп с интересами всего московского социума. По утверждению Знаменского Д.Ю. ключевой функцией общественно-консультативных советов и других аналогичных структур, в том числе, общественных советов при органах исполнительной власти

¹⁵⁵ ГБУ Московский дом национальностей. Сотрудничество. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://mdn.ru/sotrudnichestvo> (дата обращения: 29.03.2016).

¹⁵⁶ 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);

различного уровня, общественных палат и др. является политическая медиация, т. е. посредничество между властью и заинтересованными группами по поводу того или иного направления публичной политики или конкретного проекта¹⁵⁷.

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 Федеральной миграционной службы по городу Москве было установлено взаимодействие. В 2016 году в поле зрения Управления находилось 87 национальных организаций, из которых 67 официально зарегистрированные. Исследование проводилось посредством проведения рабочих встреч с лидерами, оценки возможностей объединения по организации адаптационных мероприятий и мотивации представителей сообществ к участию в адаптационном процессе. Учитывая участие в процессе адаптации и интеграции мигрантов как основной критерий оценки деятельности организаций, официально зарегистрированные национальные объединения условно разделены нами на три группы.

Первая группа - это организации, которые приняли участие в реализации всего спектра адаптационной и интеграционной деятельности: информационном просвещении, обучении мигрантов и 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», Федерация мигрантов России, Профсоюз трудящихся мигрантов, занятых в строительстве, жилищно-коммунальном хозяйстве и смежных отраслях.

¹⁵⁷ Знаменский Д.Ю. Российская национальная модель государственной политики: структура и особенности// Управление. 2018. №2 (20). [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskaya-natsionalnaya-model-gosudarstvennoy-politiki-struktura-i-osobennosti> (дата обращения: 12.08.2018).

Вторая группа – организации, осуществлявшие правовую поддержку мигрантам, оказывавшие информационное и юридическое консультирование иностранных граждан, в деятельности этих объединений преобладают правозащитные функции. Тем не менее, их роль в содействии адаптации иностранных граждан касательно информирования о законодательстве Российской Федерации, в том числе миграционном, очевидна. К указанной группе, на наш взгляд, можно отнести Информационно-правовой центр «Миграция и закон», Межрегиональное 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 самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. Очевидно, что участие в процессе адаптации и интеграции мигрантов, не являлось приоритетным направлением их деятельности.

Итоги мониторинга за период с 2013 по 2016 год представлены на диаграмме (рис.1).

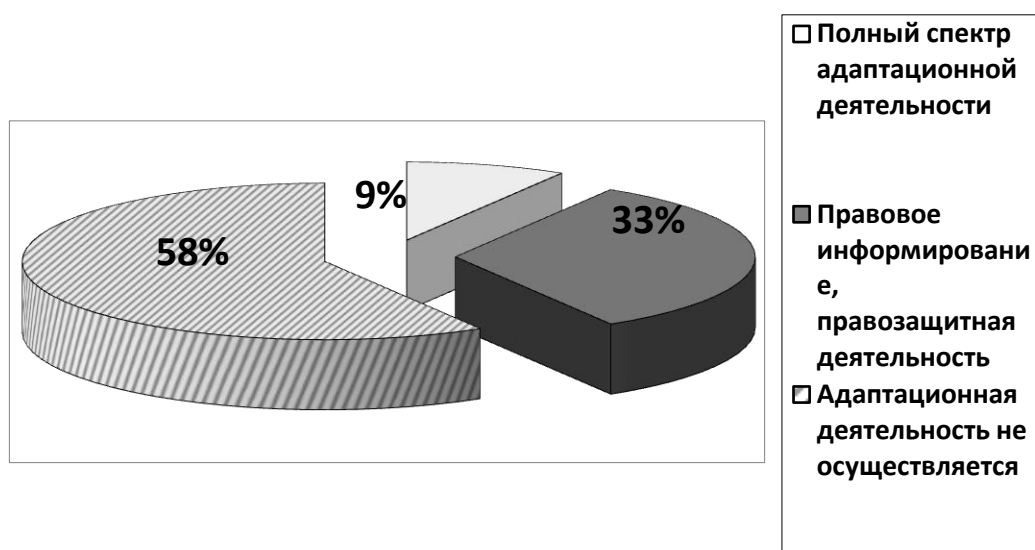


Рис. 2. Участие национальных общественных объединений в процессе адаптации и интеграции мигрантов в Москве.

В ходе рабочих встреч с лидерами объединений автором получена информация о том, что от 25 до 75 % членов национальных объединений либо сообществ, интересы которых представляют эти объединения, составляют временно пребывающие либо постоянно проживающие иностранные граждане. НОО, составляющие третью группу не являются исключением, об этом можно судить по поступавшим от организаций обращениям в УФМС России по г. Москве в связи с урегулированием правового статуса иностранных граждан.

Наличие определенного ресурса национально-культурных общественных объединений среди трудовых мигрантов и иммигрантов подтверждают выступления лидеров организаций, озабоченных решением проблем мигрантов, в ходе Ассамблеи национальных общественных организаций г. Москвы 26 октября 2011 года¹⁵⁸.

В 2013-2014 годах Управление Федеральной миграционной службы по городу Москве содействовало реализации двух проектов по организации русского языка и культуры для мигрантов с участием национальных объединений.

В совместном проекте Русской Православной Церкви 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). И для мигрантов, и для объединения участие в проекте было бесплатным, занятия проводились три раза в неделю в будние дни, финансирование проекта осуществлялось за счет федерального гранта. Каких-либо существенных проблем в ходе этой работы не наблюдалось. Необходимо отметить, в Центре курсы русского языка проводились факультативно и до проекта «Просвещение: языковая и культурная адаптация мигрантов», объединением регулярно организуются

¹⁵⁸Кульбачевская 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.

мероприятия по изучению русской культуры и гармонизации отношений членов диаспоры с принимающим сообществом. 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 учреждений Департамента культуры города Москвы (публичные библиотеки), которые предоставляли бесплатные помещения для проведения занятий, и где национальные объединения организовывали группы учащихся и финансировали научно-методическое обеспечение курсов, которое было предоставлено Московским институтом открытого образования. Наиболее активно участвовали в этой работе представители Межрегионального общественного движения трудовых мигрантов Кыргызстана. В ходе реализации данного проекта выявлен ряд проблем: нестабильная посещаемость курсов, а также, сложности у национальных объединений с изысканием финансирования курсов.

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

- 1) соединение формального и неформального лидерства в этническом сообществе в лице руководителя НОО;
- 2) готовность лидера объединения к мобилизации членов, представляемой группы, к участию в процессе адаптации и интеграции в принимающий социум;
- 3) наличие возможностей по финансированию адаптационных мероприятий;

4) логистический аспект мероприятий¹⁵⁹.

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. По итогам исследования, посвященного интеграции мигрантов в Москве, Е.А. Варшавер и А.Л. Рочева формулируют тезис о том, что зачастую «диаспоральные организации будучи формализованными клубами элит, не представляют сообщества мигрантов, не вырабатывают институтов коммуникации между мигрантами»¹⁶⁰.

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 «крайне ограниченный круг «национальных лидеров», руководствующихся в своих действиях преимущественно личными амбициями». В Москве, как и в других субъектах РФ, национально-культурные объединения – это клубы по интересам, прежде всего, для части интеллигенции. Ученый приводит весьма характерное высказывание Р. Биджамова (представителя Ассоциации ассирийцев Москвы): «Очень большой для всех нас вопрос – это вопрос о легитимности национально-культурных организаций. Не секрет, что большинство из них являются на самом деле своего рода группами по интересам, клубами; это квази-организации, которые не имеют прочных связей со своей этнической средой и зачастую возглавляются непрофессиональными, некомпетентными, амбициозными и далекими от демократических традиций лидерами». Эти «этнические романтики» чаще всего практически незнакомы широкой

¹⁵⁹ Дмитриева Т.Н. Перспективы участия национальных объединений Москвы в процессе интеграции мигрантов // Власть. – 2015. – № 8. – С. 88.

¹⁶⁰ 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.58.

публике, что не мешает им выступать от имени групп с неясным членством и неизвестной численностью, формулируя на основе своих собственных представлений их «требования»¹⁶¹.

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).

Подобные аспекты характерны не только для московского мегаполиса, исследователи отмечают их во многих регионах России. Например, проблемы структурирования и функционирования национально-культурных объединений субъектов РФ полиэтнического СКФО обобщены профессором М.А. Аствацатуровой, среди которых ограниченность ресурсов национально-культурных общественных объединений и недостаточность авторитета организаций среди этнической группы, которая зачастую ориентируется на нерегистрирующих свою деятельность альтернативных активистов¹⁶².

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 «социальным лидером в процессе его формирования являлся не слой предпринимателей как на Западе, а интеллигенция. Это не просто сузило экономические возможности укоренения гражданского общества, но и придало данному процессу несколько оторванный от социальной структуры характер»¹⁶³.

¹⁶¹ Филиппов В.Р. Этничность и власть в столичном мегаполисе. – М.: Институт Африки РАН. 2009. – С.236.

¹⁶² 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. 89.

¹⁶³ Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов /А. И. Соловьев. — М.: Аспект Пресс, 2006. — С. 281.

По утверждению У.М. Мехдиевой исторический опыт свидетельствует о том, что диаспоральная организация жизнеспособна, «когда основывается на союзе главных движущих сил любого сообщества. Это – союз бизнеса и культуры, деловых людей и интеллигенции. Потому как ни интеллигенция с ее творческим потенциалом, ни бизнес с его финансовыми ресурсами в отрыве друг от друга не могут придать деятельности диаспоральной организации подлинно федеральный масштаб»¹⁶⁴.

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, «включает в себя этнические объединения, этномигрантские ассоциации, различные посреднические фирмы (агентства по продаже авиабилетов, агентства недвижимости, оформление документов и т.п.), «этнические» СМИ, медицинские центры, кафе и клубы, мигрантские сети»¹⁶⁵.

По итогам исследования различных неформальных объединений мигрантов в Москве Е.А. Варшавером и Рочевой А.Л. 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 локализации¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Мехдиева У.М. Роль азербайджанской диаспоры в развитии социокультурных связей между Россией и Азербайджаном (2003 – 2010 гг.): дис... канд. ист. наук. – М., 2015. – С.84

¹⁶⁵ Пешкова В.М. Инфраструктура трудовых мигрантов в городах современной России (на примере мигрантов из Узбекистана и Киргизии в Москве) // Мир России. – 2015. - № 2. – С.135.

¹⁶⁶ 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.80.

Опыт взаимодействия автора настоящей работы с киргизскими общественными объединениями подтверждает значительную степень консолидации киргизского сообщества в Москве. Управлением Федеральной 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 организовано¹⁶⁷.

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

¹⁶⁷ 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. 1165.

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 властями¹⁶⁸.

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

¹⁶⁸Отчет 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).

мигрантов¹⁶⁹. Впрочем, данные, представленные в настоящем исследовании, 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 интеграции в Российской Федерации.

Э. И. Тарханова подчеркивает, что «все группы мигрантов для решения возникающих проблем, в первую очередь обращаются в близкие для них по этническому признаку социальные сети, выполняющие роль своеобразных социальных интеграторов в России», вследствие чего, «необходимо полнее использовать их потенциал в решении вопросов интеграции мигрантов...не допуская при этом подмены государственного регулирования миграционных процессов»¹⁷⁰.

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).

¹⁶⁹ 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).

¹⁷⁰ Тарханова Э.И. Интеграция различных категорий мигрантов в современной России: монография. - М: Издательский дом ГУУ., 2017. –С.257.

Согласимся с мнением Эксперта 2 о том, что «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.»(Приложение 2).

Анализ многочисленных аспектов рассматриваемой проблемы позволяет сделать нижеследующие выводы.

Во-первых, национальные общественные объединения являются акторами политики 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, в целом, потенциал национальных объединений как акторов политики адаптации и интеграции достаточно низкий и нуждается в развитии посредством использования диалоговых механизмов в сфере взаимодействия государства и гражданского общества. Развитие потенциала национальных объединений посредством совершенствования механизмов в сфере взаимодействия государства и гражданского общества суть социальный конструктивизм государства, который может стать противовесом социальному конструктивизму этнических идеологов.

В-третьих, существующие механизмы институционального диалога власти и гражданского общества, в том числе, национальных общественных объединений, при реализации политики адаптации и интеграции, недостаточно эффективны и нуждаются в развитии.

В-четвертых, необходимо совершенствовать политические технологии взаимодействия власти с институтами гражданского общества при реализации политики 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
- б) 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.

По мнению автора, целесообразно рассмотреть в качестве конкретного инструмента мотивации иностранных граждан к участию в интеграционных практиках систему контрактов. Обобщая интеграционный опыт европейских

стран, Т.Н. Юдина приходит к выводу о целесообразности использования в качестве одного из инструментов интеграции – интеграционных контрактов. Рассмотрев пример Нидерландов, Франции и Германии, ученый приходит к выводу, что, с одной стороны, договор является структурой стимулов для изучения языка принимающей страны, языковые курсы бесплатны, контракт не является обязательным и санкции за непосещение минимальны. С другой – контракт является инструментом для сдерживания нежелательных миграционных потоков. Вместе с тем, отмечается дрейф к более жесткому варианту интеграционной политики на Европейском континенте:

- 1) переход от добровольных к обязательным курсам, увеличение санкций за непосещение;
- 2) переход от бесплатных курсов к платным;
- 3) приоритет внешней интеграции (интеграции за рубежом);
- 4) акцент на интеграции иммигрантов, которые имеют меньше шансов интегрироваться;
- 5) преобладают санкции, а не стимулы;
- 6) иммиграция ассоциируется с движением к получению гражданства;
- 7) договоры не рассматривают интеграцию с позиций участия принимающего сообщества¹⁷¹.

Интеграционные контракты сосредоточены на интеграции как индивидуальном процессе, в котором новый мигрант несет ответственность за его интеграционный успех в принимающем обществе, мигрант имеет не только права, но обязанности по уровню своей интегрированности¹⁷².

Дифференцирование интеграционных практик в зависимости от категорий групп мигрантов.

Полагаем что, к составлению интеграционного контракта необходимо подходить дифференцировано, учитывая категорию иммигрантов одну из

¹⁷¹Юдина Т.Н. Интеграционные контракты как инструменты иммиграционной политики: европейский опыт для России // Интеграция мигрантов: возможна ли она в современном обществе? М.: Проспект, 2016. - С.56–57.

¹⁷². 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).

сторон договора. Важно, чтобы в условия контракта был заложен непосредственно процесс обучения иностранного гражданина на интеграционных курсах, а также, участия в других интеграционных практиках. Например, с мигрантами, ходатайствующими о признании беженцем либо о получении временного убежища, целесообразно заключать интеграционный контракт, предметом которого стало бы посещение соответствующих бесплатных курсов, как необходимого условия получения статуса.

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.

Представляется, что национальные объединения, как институты гражданского общества, могли бы участвовать в интеграционных мероприятиях достаточно широкого спектра. К образовательным, просветительским программам могут добавиться проекты по интеграции на уровне локальных сообществ мигрантов и местных жителей (совместные культурные мероприятия, мастер – классы, конкурсы и т.д.). Такие проекты на уровне «пилота» реализовывали Е.А. Варшава и А.Л. Рочева в московском районе Капотня и Региональная общественная организация содействия укреплению мира «Международное ненасилие» в районе Войковский. В рамках проекта «Международное ненасилие» сотрудничала с Узбекской НКА города Москвы и Региональным общественным движением трудовых мигрантов Кыргызстана¹⁷³.

Эксперт 1 предлагает проводить интеграционные мероприятия в формате молодежных тематических вечеров клубного характера

¹⁷³ Дмитриева Т.Н. Перспективы участия национальных объединений Москвы в процессе интеграции мигрантов // Власть. – 2015. – № 8. – С. 88.

(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 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. Организациям было бы полезно использовать возможности, предоставленные Федеральным законом от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 31.12.2014) "О некоммерческих организациях" в части осуществления предпринимательской и иной приносящей доход деятельности для достижения целей организации. Эта мера позволит не только осуществить финансирование интеграционных проектов, повысить уровень самопрезентации организации, но и установить более обширные коммуникации в диаспоральной среде.

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 организаций¹⁷⁴.

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

Создание механизмов организационного обеспечения политики интеграции

Процесс инкорпорирования мигрантов в общество страны-реципиента сопряжен с решением многочисленных проблем социального и экономического характера, а политика адаптации и интеграции как составляющая миграционной политики представляет комплекс мер, осуществляемых различными государственными и негосударственным акторами. В этой связи, возникает потребность в создании органа межведомственного взаимодействия в качестве механизма организационного обеспечения политики интеграции.

Предложенный в 2014 году ФМС России проект Федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относил организацию деятельности регионального органа (Комиссии) в составе представителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, общественных и религиозных организаций, а также иных юридических и физических лиц, осуществляющего разработку стратегии реализации государственной политики в сфере адаптации и интеграции иностранных мигрантов с учетом миграционной обстановки, специфики и условий субъекта Российской Федерации¹⁷⁵.

¹⁷⁴Постановление 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).

¹⁷⁵ О 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).

Подобная идея по институциональному обеспечению политики интеграции озвучена экспертами в ходе V Всероссийской научно-практической конференции «Русский язык и проблемы социокультурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации». Предложено создать межведомственные комиссии по адаптации и интеграции иностранных граждан на уровне местного самоуправления¹⁷⁶.

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:

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 мигрантов¹⁷⁷.

Несмотря на достаточно узкий спектр рассматриваемых вопросов и незначительное представительство взаимодействующих акторов, Совету удалось достичь заметных успехов в процессе адаптации и интеграции иностранных граждан¹⁷⁸.

¹⁷⁶ Первый 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», 01.июня 2017 года, Москва, РУДН (из личного архива автора)

¹⁷⁷ Региональный научно-методический совет. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://rnms.bashedu.ru> (дата обращения: 20.06.2018).

¹⁷⁸ Выступление директора Института непрерывного образования Башкирского государственного университета Великжаниной Т.Б./ Материалы VI Всероссийской

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, 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.¹⁷⁹. 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 национальных объединений содействовать решению возникающих у мигрантов проблем, что послужит укреплению авторитета

научно-практической конференции «Русский язык и проблемы социокультурной адаптации иностранных граждан в Российской Федерации», 07.июня 2018 года, Москва, РУДН (из личного архива автора).

¹⁷⁹ «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).

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 понимание интеграции мигрантов, недооценивает значение их социальной защищенности, не позволяет видеть важность создания соответствующей социальной среды и включения в процесс интеграции институтов гражданского общества¹⁸⁰. 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 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

¹⁸⁰ 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. 19.

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. Вместе с тем, каких-либо инструкций или методических рекомендаций, закрепляющих очередность действий поведения субъектов государственного управления указанных уровней, до настоящего времени не разработано.

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 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 табл. 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	<p><i>Ресурсы мониторинга.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Поисковый запрос в реестр Минюста. 2. Мониторинг СМИ. 3. Коммуникации в ходе мероприятий этнокультурной и интеграционной направленности.
2.	Определение характеристик объединений	<p><i>Перечень характеристик.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 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	<p><i>Ведомства-партнеры.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 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.
4.	Инициирование адаптационных и интеграционных мероприятий	<p><i>Форматы мероприятий.</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Межведомственные информационные семинары.

	на уровне локальных сообществ	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 11 марта 2016 года на тему «Опыт работы с национальными объединениями в сфере адаптации и интеграции» в рамках программы повышения квалификации «Практика реализации национальной политики в Российской Федерации и г. Москве» со специалистами Префектур и Управ г. Москвы, отвечающими за межнациональные вопросы, а также, 10 ноября, 22 ноября и 02 декабря 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 «Вопросы реализации государственной национальной политики». Апробация алгоритма состоялась и на

практическом занятии со специалистами Префектур и Управ г. Москвы, отвечающими за межнациональные вопросы 02 марта 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 профессиональной программы повышения квалификации «Практика реализации национальной политики в Российской Федерации и городе Москве».

Легитимация политики интеграции.

Востребованность интеграционных проектов локального уровня со стороны принимающего сообщества (сообществ местных жителей) не может быть обеспечена без 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.

В противовес Декларации принципов толерантности автором предложено разработать Декларацию принципов межнационального (межэтнического) согласия. Этот концепт мог бы стать социально-психологическим инструментом, соответствующим российскому интеграционному проекту¹⁸¹.

В данной связи интересно предложение рабочей группы, разрабатывающей предложения в закон о российской нации, о принятии декларации национального единства, в которой «речь пойдет о том, что лежит в основе нашего общероссийского патриотизма, нашей общероссийской национальной идентичности, о ценностях, символах, культурном капитале, исторической памяти...о том, что скрепляет

¹⁸¹ Дмитриева Т.Н. О некоторых аспектах понятийного аппарата политики интеграции // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия «Политология». – М.: РУДН, 2015. – № 4. – С.32.

российский народ как единую гражданскую общность, как политическую нацию». По мнению руководителя рабочей группы академика В. А. Тишкова, в документе должны быть прописаны механизмы преодоления разных рисков, внутренних и внешних, деструктивных воздействий¹⁸².

¹⁸² 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).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе комплексного анализа политики адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации, особенностей ее реализации в столичном мегаполисе и обобщения 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 интеграции мигрантов, а также предложены меры по оптимизации законодательной, 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 затрудняет установление конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом, что является причиной возникновения рисков развития социально-политического конфликта в данной сфере. Решение этой проблемы возможно только при условии реализации политики адаптации и интеграции мигрантов в принимающее 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. Кроме того, не определены теоретико-методологические подходы к решению указанных проблем.

В ходе диссертационного исследования установлено, что применение политических технологий функционального типа при осуществлении государственного управления в сфере адаптации и интеграции мигрантов затруднено в связи с отсутствием нормативно-правового закрепления распределения функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и

области местного самоуправления. При этом, основным государственным актором на этапе формирования политики адаптации и интеграции мигрантов не осуществлен в полном объеме соответствующий комплекс мер.

Вследствие неразвитости инфраструктуры 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, а также, расширения контингента иностранных граждан из государств ЕАЭС, существующий механизм реализации политики интеграции, рассматриваемый как инструмент мотивации иностранных граждан к овладению русским языком, знаниями по истории России, а также основами законодательства Российской Федерации, неэффективен.

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 то же время, государственным актором, уполномоченным в области формирования и реализации политики адаптации и интеграции мигрантов, определено Федеральное агентство по делам национальностей. Проведенное исследование подтверждает мнение экспертов о нарушении комплексного управления миграционными процессами при передаче от Министерства внутренних дел другим федеральным органам исполнительной власти полномочий по реализации политики интеграции.

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

этикетский) обусловлена его влиянием на потенциальный инструментарий политики интеграции. Этикетский подход предусматривает обязанности мигранта по уровню его интегрированности, следовательно, введения системы интеграционных контрактов. В целях легитимации политики интеграции подход государства должен отражаться в управленческом дискурсе посредством использования адекватного понятийного аппарата. Предложенная концепция Декларации межнационального (межэтнического) согласия рассматривается в качестве инструмента легитимации политики адаптации и интеграции.

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 выработан и обоснован подход 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 их функционирования и самопрезентации.

Развивать потенциал национальных объединений целесообразно посредством модернизации существующих диалоговых механизмов в сфере взаимодействия государства и гражданского общества. В качестве инструмента государственного управления в рассматриваемой сфере рекомендовано применение селективного подхода 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 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. Во-первых, в зависимости от выбранной государственной модели политики адаптации и интеграции зависит ее потенциальный инструментарий. Во-

вторых, 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. 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).
3. 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).
4. Федеральный 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).
5. 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).

6. 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).

7. 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).

8. 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).

9. 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).

10. 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).

11. 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).

12. 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).

13. 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).

14. 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).

15. 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).

16. 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).

17. 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).

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

19. 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&nra=72909>. (дата обращения: 20.03.2018).

20. Проект Приказа Министерства труда и социальной защиты РФ "Об утверждении профессионального стандарта "Специалист в сфере национальных и религиозных отношений" (подготовлен Минтрудом России 13.07.2017) [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56619889/>. (дата обращения: 20.03.2018).

21. 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)

22. 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).

23. 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).

24. 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).

25. 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

26. Агуниас, Д.Р. Разработка "Дорожной карты" по вовлечению диаспор в процесс развития [Текст]: руководство для должностных лиц и практиков в странах происхождения и назначения / Довелин Ранвейг Агуниас, Кэтлин Ньюленд. Женева: Междунар. орг. по миграции. Вашингтон: Ин-т миграционной политики, 2012. 214 с.

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

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

29. 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.

30. Аствацатурова М.А. Общероссийская гражданская идентичность как лозунг дня в модернизационном интерьере России // 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.
31. Бенхабиб С. Притязания культуры: равенство и разнообразие в глобальную эру / Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Логос, 2003. – 350 с.
32. Брубейкер Р. Этничность без групп. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. С.214
33. 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.
34. Волох В.А. Миграционная политика: учебное пособие. М: ГУУ, 2017. – 156 с.
35. Волох В.А. Новая Россия: политика и управление миграционными процессами; монография. – Самара: «Бахран-М», 2015. – 192 с.
36. Волох В.А. Трансформация процессов формирования и реализации миграционной политики России: монография. М.: Спутник+, 2011. - 107 с.
37. Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. – М.: Спутник+, 2009. – С. 162.
38. Волох В. А., Суворова В.А. Проблемы институционального обеспечения государственной миграционной политики // Власть. – 2017. – № 3. С. 53.
39. Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб. М.: Проспект, 2006. 560 с.
40. 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.

41. Дмитриева Т.Н. О некоторых аспектах понятийного аппарата политики интеграции // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия “Политология”. – 2015. – № 4. – С.26- 32.
42. Дмитриева Т.Н. Перспективы участия национальных объединений Москвы в процессе интеграции мигрантов // Власть. – 2015. – № 8. – С.84-89.
43. 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 6-й Всерос. научно-практич. конф. М.: ГУУ, 2015. С. 119-123.
44. 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.: ГУУ, 2016. – С. 44-46.
45. Дробижева Л.М. Гражданская, региональная и этническая идентичность: вчера, сегодня, завтра. – М.: Российская политическая энциклопедия, 2013. – 485с.
46. Дробижева Л.М. Этничность в социально-политическом пространстве Российской Федерации. Опыт 20 лет. М.: Новый хронограф, 2013. 336 с.
47. Знаменский Д.Ю. Российская национальная модель государственной политики: структура и особенности// Управление. 2018. №2 (20). [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rossiyskaya-natsionalnaya-model-gosudarstvennoy-politiki-struktura-i-osobennosti> (дата обращения: 12.08.2018).
48. 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.30-36.

49. 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.
50. 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. Кажаява. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: РУДН, 2016. – 139 с.
51. Кимлика У. Взлет и падение мультикультурализма? // Дискурс-Пи. 2013. №1-2. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/vzlet-i-padenie-multikulturalizma> (дата обращения: 22.10.2017).
52. Кимлика, У. Современная политическая философия: введение / пер. с англ. С. Моисеева. — М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. — 592 с.
53. Козиков И.А. Еще раз к вопросу об объекте, предмете и функциях политики // Вестник Российской нации. 2014. № 2. С.149–162.
54. Кононов Л.А. Миграционная политика России: проблемы и пути их решения. М.: Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, 2010. 34 с.
55. 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. 114-124.
56. Леденёва, В. Ю. Модели социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов: монография. – М.: «Спутник +», 2014. – 144 с.
57. 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.
58. Лепшокова З.Х. Стратегии адаптации мигрантов и их психологическое благополучие (на примере Москвы и Северного Кавказа): монография. — М.: Грифон, 2012. — 192 с.

59. 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.49-54
60. Малахов В.С. Интеграция мигрантов: европейский опыт и перспективы России: рабочая тетрадь. М.: Спецкнига, 2014. 24 с.
61. Малахов В.С. Интеграция мигрантов: Концепции и практики. М.: Фонд «Либеральная Миссия», 2015. 272 с
62. Малькова В.К. Мобилизация этнических сообществ или Россия 20 лет спустя // Этнопанорама. 2011. № 3–4 (29). С 23 – 29.
63. 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.12-19.
64. Меркулов П.А. Политология: Учебник для бакалавров, обучающихся по специальности 39.03.03 «Организация работы с молодежью». Орел: Издательство Орловского филиала РАНХиГС, 2015. – 328 с.
65. 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.
66. Мукомель В.И. Политика интеграции мигрантов в России: вызовы, потенциал, риски: рабочая тетрадь. М.: Спецкнига, 2013. 33 с.
67. Омельченко Н. А. Свобода или порядок (к вопросу о консервативной и либеральной традиции в России) // Власть. – 2009. – № 4. С.18–21.
68. Осипов А.Г. Национально-культурная автономия. Идеи, решения, институты. СПб.: Центр независимых социологических исследований, 2004. 508 с.

69. Основы миграционной политики: учебно-методическое пособие/ Под общ. ред. Н.Н Барцица, В.К. Егорова, К.О. Ромодановского, М.Л. Тюркина. – М.: 2010. – 478 с.
70. Осташкин В.Н. Мультикультурализм вчера, сегодня и завтра: социокультурный анализ и прогноз// Историческая и социально-образовательная мысль. 2013. № 5 (21)С. 313-317.
71. 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.
72. Политология: учебник / коллектив авторов; под ред. В.И. Буренко. —2-е изд., стер. — М.: КНОРУС,2013. — 392 с.
73. Попков Ю. В. Мультикультурализм, интеркультурализм, интернационализация в социокультурной динамике //Вестн. Новосиб. гос. ун-та. Серия: Философия. 2015. Т. 13(2). С. 48–55.
74. Пугачев В.П. Введение в политологию: учебник / В.П. Пугачев, А.И. Соловьев. – М.:КНОРУС,2018.– 520 с.
75. Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов /А. И. Соловьев. — М.: Аспект Пресс, 2006. — 559 с
76. Сталин И.В. Марксизм и национальный вопрос // Сталин И.В. Сочинения, Т.2: – М.: Государственное издательство политической литературы, 1953. – С. 290-367.
77. Тарханова Э.И. Интеграция различных категорий мигрантов в современной России: монография. М: Издательский дом Гос. ун-та упр., 2017. 282 с.
78. Титова Л.Г. Политический процесс и политические отношения в современной России: Учеб. пособие. Ч. 1. Ярославль: Яросл. гос. ун-т., 2002. – 247 с.
79. Филиппов В.Р. Этничность и власть в столичном мегаполисе. – М.: Институт Африки РАН, 2009. – 240 с.

80. Филиппова Е.И. Мультикультурализм как политика и как фигура речи // Вестник Российской нации. 2014. № 2. С. 127-137.
81. Хабермас Ю. Вовлечение другого. Очерки политической теории. СПб: Наука, 2008. – 417 с.
82. Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М.: Юстицинформ, 2003.– 255 с.
83. Хабриева Т.Я. Современные проблемы самоопределения этносов. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, 2010 – 286 с.
84. Шеффер, Г. Диаспоры в мировой политике / Г. Шеффер // Диаспоры. – 2003. – №1. – С. 162-185.
85. Юдина Т.Н. Интеграционные контракты как инструменты иммиграционной политики: европейский опыт для России // Интеграция мигрантов: возможна ли она в современном обществе? М.: Проспект, 2016. - С.46–59.
86. 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). Ч.1. С. 79–85.
87. Юдина Т.Н. Социология миграции: Учебное пособие для вузов. М: Академический Проект, 2006. 272 с.
88. Южанин М.А. Государства-нации и этнокультурные сообщества в глобализирующемся мире. М.: Наука, 2011. 178 с.

Авторефераты, диссертации:

89. Мехдиева У.М. Роль азербайджанской диаспоры в развитии социокультурных связей между Россией и Азербайджаном (2003 – 2010 гг.): дис. ... канд. ист. наук. М., 2015. – 128 с.
90. Халбаева А. М. Политическое управление миграционными процессами в современной России: опыт, тенденции, риски: дис. ... канд. полит. наук. – М., 2015. 198 с.

91. Юдина Т.Н Миграционные процессы: теория, методология и практика социологического исследования: дис. ... докт. социол. наук. М., 2004. –347с.

Электронные ресурсы

92. 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).

93. 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).

94. 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).

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

96. 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).

97. 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).

98. 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).

99. 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).

100. Капица Л.М. Миграционный цунами в Европейском союзе. Портал МГИМО. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/migratsionnyu-tsunami-v-nbsp-evropeyskom-soyuze/> (дата обращения: 29.03.2018).

101. 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: 29.03.2017).

102. 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).

103. 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).

104. 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).

105. Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь-декабрь 2017 года с распределением по странам и регионам. Официальный сайт МВД РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://xn--b1aew.xn--p1ai/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162171/> (дата обращения: 29.03.2018).

106. 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).
107. 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)
108. 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).
109. Показатели деятельности. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://77.fms.gov.ru/about/Pokazateli> (дата обращения: 29.03.2016, из личного архива автора)
110. 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).
111. 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).
112. Ратганси А. От мультикультурализма к интеркультурализму. Пер. А. Маклакова. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page25865.html> (дата обращения: 29.03.2017)
113. Региональный научно-методический совет. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://rnms.bashedu.ru> (дата обращения: 29.03.2016).
114. 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/Svedeniya_v_otnoshenii_inostrannih_grazhd/item/5850, (дата обращения: 29.03.2016, из личного архива автора).

115. Совет по делам национальностей при Правительстве Москвы. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://www.palitra-diaspor.ru/sovet>. (дата обращения: 25.07.2018).
116. Статистические сведения по миграционной ситуации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/> (дата обращения: 01.04.2018).
117. 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)
118. 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)
119. 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).
120. 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).
121. 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).
122. «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).

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.

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 фандрайзинга.

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: Коженов 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 1000 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 полиэтничное 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 получат 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.

