

Социально-культурная адаптация мигрантов и развитие межнационального диалога

Методические рекомендации
для национально-культурных организаций

Санкт-Петербург
2018 г.

СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ АДАПТАЦИЯ МИГРАНТОВ И РАЗВИТИЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНОГО ДИАЛОГА

*Методические рекомендации
для национально-культурных организаций*

Санкт-Петербург
2018 г.

Уважаемые читатели!

Настоящие методические рекомендации разработаны для сотрудников и руководителей национально-культурных общественных объединений, некоммерческих организаций, всех, кто осуществляет деятельность в сфере социально-культурной адаптации мигрантов и гармонизации межнациональных отношений. Здесь вы найдете тематический обзор законодательства, описание общих подходов к организации работы, конкретные примеры мероприятий, показавших на практике свою эффективность.

Рекомендации основаны на опыте работы БФ «ПСП-фонд» в качестве межрегионального ресурсного центра для СО НКО и лучших практиках, собранных в рамках этой работы на Северо-западе Российской Федерации.

СОДЕРЖАНИЕ

Миграционная ситуация в России и стереотипы о миграции	4
Механизмы реализации национальной и миграционной политики в РФ	10
Национальный уровень	10
Региональный уровень	13
Муниципальный уровень.....	14
Общественные организации	14
Правовое положение иностранных граждан в РФ	16
Адаптация и интеграция иностранных граждан	21
Основные подходы к адаптации и интеграции иностранных граждан и профилактике межнациональной напряженности.....	24
Аспекты адаптации и интеграции иностранных граждан: правовые, социальные, экономические, культурные, гендерные	26
Потенциал национально-культурных организаций в сфере социально-культурной адаптации мигрантов	29
Гармонизация межнациональных отношений	34
Противодействие ксенофобии и дискриминации мигрантов.....	34
Профилактика межэтнических конфликтов.....	39
Практики медиации	42
Организация межкультурного взаимодействия и культурно-массовых мероприятий.....	43
Организация и примеры работы с мигрантами и членами их семей	48
Организация информационной деятельности	49
Организация правовой поддержки мигрантов.....	51
Организация изучения русского языка и культуры мигрантами и членами их семей.	56
Взаимодействие со СМИ.....	58

МИГРАЦИОННАЯ СИТУАЦИЯ В РОССИИ И СТЕРЕОТИПЫ О МИГРАЦИИ

Значение миграционных процессов в социальной, экономической и политической жизни Российской Федерации невозможно переоценить. Геостратегическое положение РФ, территориальная протяженность, неравномерное экономическое развитие регионов страны и участие России в интеграционных объединениях на постсоветском пространстве оказывают решающее влияние на интенсивность и направленность миграционных потоков. Российская Федерация находится в пятерке ведущих стран-реципиентов внешней миграции: в 2017 году в страну въехало более 17 млн. иностранных граждан, встало на миграционный учет более 15,7 млн. человек¹. С целью трудоустройства в Россию прибыло более 4,85 млн. человек; туристы – более 2,49 млн. человек; с частными целями въехало более 2,03 млн. человек; с целью учебы – более 449 тыс. человек².

Неизменной остается доля граждан СНГ среди всех пребывающих в России иностранцев – 86% (на 1 ноября 2017 г. – 8,4 млн. человек). Внутри этой категории более 40% составляют граждане среднеазиатских государств и около 20% – граждане Украины. Первая пятерка государств-доноров внешней миграции в РФ за 2017 г. выглядит так: Узбекистан (4,082 тыс. человек), Таджикистан (2,106 тыс. человек), Украина (1,792 тыс. человек), Кыргызстан (около 879,5 тыс. человек), Армения (более 657 тыс. человек). Несколько менее значительными донорами миграции для РФ выступают Казахстан (более 587 тыс. человек), Азербайджан (более 633 тыс. человек), Молдова (более 542 тыс. человек)³. Показательна динамика миграционных процессов: количество граждан Украины, Молдавии, Беларуси, Казахстана снижается; количество граждан Таджикистана, Азербайджана, Армении и Узбекистана растет, но не превышает докризисные показатели 2014 года; Кыргызстан демонстрирует значительный прирост числа находящихся в РФ граждан, перекрывающий данные 2014 года на 12%⁴.

Основными центрами притяжения внешней миграции остаются Центральный и Северо-Западный федеральные округа РФ, занимающие соответственно первое и второе места по количеству иностранцев, вставших на миграционный учет. Более половины (57%) от всех иностранных граждан, въехавших в РФ с целью трудоустройства, встает на миграционный учет всего в 4 регионах – в городах Москва и Санкт-Петербург, а также в Московской и Ленинградской областях. Среди субъектов РФ, привлекательных для внешней трудовой миграции, выделяются также Краснодарский край, Свердловская область, Самарская область, Ханты-Мансийский автономный округ и Новосибирская область. Примечательно, что Санкт-Петербург, занимая второе место после Москвы по количеству трудовых мигрантов, лидирует по количеству въезжающих туристов и иностранных учащихся.

1 Данные Главного управления по вопросам миграции МВД России <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/12162186/>

2 Данные ГУВМ МВД России

3 Данные ГУВМ МВД России

4 Ежемесячный мониторинг социально-экономического положения и самочувствия населения: 2015 г. – август 2017 г. - С.33-35 <http://www.ranepa.ru/images/insap/insap/monit-september.pdf>

Внешние трудовые мигранты на 1 августа 2017 года составляют более 4,22 млн. человек, 96% из них – граждане стран СНГ. При этом число иностранных работников из стран с визовым режимом въезда постоянно снижается, а из безвизовых стран – продолжает расти. По данным экспертов, на начало августа 2017 года почти 70% иностранных работников имели патенты либо разрешения на работу, а также имели право трудоустройства в РФ без дополнительных разрешительных документов, будучи гражданами государств-членов ЕАЭС. На начало августа 2016 года доля иностранных работников, имевших право на легальное трудоустройство, составляла около 60%. Таким образом, количество документированных трудовых мигрантов в РФ растет – об этом свидетельствует и рост количества оформленных патентов на работу в РФ: всего в течение 2017 года выдано 1 млн 680 тыс. патентов.

Количество трудящихся граждан государств-членов ЕАЭС и членов их семей, пребывающих в РФ, составляет не менее 27% от всех иностранных граждан, находящихся в РФ: на 1 августа 2017 года их число превышает 2 млн. 396 тыс. человек. Граждане государств ЕАЭС имеют право на трудоустройство в РФ на равных с россиянами основаниях, вне учета ограничений доступа на национальный рынок труда, и формально обладают равным с гражданами РФ доступом к социальным гарантиям. Члены семей граждан ЕАЭС имеют право на временное пребывание в РФ на основании и на срок действия трудового либо гражданско-правового договора трудящегося.

Важной и все увеличивающейся в численности категорией внешних мигрантов в РФ являются иностранные учащиеся: за 12 месяцев 2017 года с целью въезда «учеба» в страну прибыло более 449 тыс. человек, треть из которых приехали в Санкт-Петербург и Ленинградскую область, Москву и Московскую область. Иностранные учащиеся высших и средних специальных учебных заведений имеют право длительное время пребывать в РФ, участвовать в государственной программе переселения соотечественников, оформлять трудовые отношения и разрешение на временное проживание в РФ в упрощенном порядке.

Отдельным направлением миграционных процессов в РФ является вынужденная миграция иностранных граждан – беженцев и лиц, ищущих временное убежище. Количество лиц, имеющих статус беженца в РФ, незначительно и постоянно сокращается: так, на 1 января 2017 года таких было 578 человек. Большая часть беженцев РФ – граждане Афганистана и Украины. Во много раз более высокое количественное значение имеет статус временного убежища. На 1 января 2017 года в России пребывало не менее 228 тыс. таких вынужденных мигрантов, 99% из которых – граждане Украины, получившие этот статус в течение 2014-2016 годов.

Особое значение для РФ с демографической и социокультурной точки зрения имеет долгосрочная переселенческая миграция. Лица, вступившие в процесс натурализации (приобретения гражданства РФ), находятся в статусе временно либо постоянно проживающих в РФ иностранных граждан, а также участников государственной программы содействия добровольному переселению в РФ соотечественников. На 30.09.2017 г. в РФ проживало более 568 тыс. человек, имеющих разрешение на временное проживание (РВП), более 550 тыс. человек, имеющих вид на жительство (ВНЖ). Гражданство РФ за 9 месяцев 2017 года получили 184 901 человек, а также 89923 человека было поставлено на учет в качестве соотечественников и членов их семей. К сожалению, количество иностранных граждан, ежегодно вступающих в указанные правовые статусы, постепенно снижается.

Высокая интенсивность миграционных процессов и большое количество внутренних и внешних мигрантов, находящихся в стране, в условиях недостатка объективной информации иногда приводит к формированию у населения негативных стереотипов о миграции и мигрантах. Несмотря на кажущуюся «очевидность», стереотипы о мигрантах имеют иррациональный характер и, как правило, не выдерживают проверки с использованием научных и статистических данных. Опасность негативных стереотипов нельзя недооценивать: тиражируемые средствами массовой информации и подогреваемые экстремистскими группами стереотипные представления о мигрантах могут спровоцировать конфликтные ситуации. Распространение объективной информации о миграционных процессах, таким образом, становится важным условием профилактики экстремизма и межнациональной напряженности. Ниже мы разберем несколько основных стереотипов об иностранной трудовой миграции.

Стереотип 1. «В России много нелегальных мигрантов».

Это очень распространенное заблуждение, основанное на мифе о том, что в стране, якобы, находится настолько большое количество нелегальных мигрантов, что никто не знает их настоящей численности.

Подавляющее большинство иностранных работников – граждане СНГ, которые легально въезжают на территорию РФ в безвизовом порядке, получают въездной штамп в паспорте и миграционную карту, затем становятся на миграционный учет, обращаются за документами, дающими право на трудоустройство, заключают трудовые отношения. Данные о каждом из полученных документов, дающих мигранту право пребывать на территории РФ (миграционная карта, уведомление о постановке на миграционный учет, патент на работу, трудовой договор) и срока его действия и оформления постоянно поступают в Центральную базу данных учета иностранных граждан (ЦБДУИГ). Помимо предоставления личных и паспортных данных, трудовые мигранты подлежат дактилоскопической регистрации, проверяется состояние их здоровья. В случае отсутствия в ЦБДУИГ обновленных данных о продлении срока действия данных миграционных документов либо появления иных оснований на пребывание в РФ в течение 30 дней, в отношении мигранта выносится неразрешение на въезд в РФ, влекущее невозможность его легализации на территории России на срок от 3 до 10 лет. Всего за время действия текущего законодательства въезд в РФ был не разрешен более чем 1,85 млн. иностранных граждан.

Основными факторами риска, влияющими на законность пребывания трудовых мигрантов на территории РФ, являются дороговизна и затрудненный доступ к оформлению документов, дающих право на работу и пребывание иностранных граждан в РФ, а также недобросовестные посредники и работодатели, не выполняющие требований российского миграционного законодательства. Среди нарушений, которые допускают сами мигранты – несоответствие фактической и указанной в миграционной карте цели пребывания в РФ, нарушения порядка осуществления трудовой деятельности, неформальное трудоустройство, несвоевременное продление миграционных документов. Ввиду безвизового режима въезда со странами происхождения мигрантов проблема нелегального въезда в РФ практически отсутствует – число такого рода незаконных мигрантов ничтожно мало. Количество нелегально пребывающих в России мигрантов примерно соответствует количеству представлений на

закрытие иностранным гражданам въезда, и не может превышать 210–250 тыс. человек – при этом часть данной категории граждан могут иметь ранее не учтенные основания для пребывания в РФ, а также подпадать под действие механизмов миграционной амнистии. Кроме того, в 2017 году из РФ было выдворено около 137 тыс. иностранных граждан, совершивших правонарушения в сфере миграции⁵.

Стереотип 2. «Среди мигрантов высокий уровень преступности».

Данный стереотип базируется на мифе о повышенной криминальности мигрантов и легко опровергается официальными данными о преступности в стране. Так, в 2017 году в России было зарегистрировано 2 058 476 преступлений⁶. Иностранцами гражданами совершено 41047 преступлений, т.е. менее 2% от всего количества преступлений; количество преступлений, совершенных мигрантами, снизилось на 6,6% по сравнению с данными 2016 года. Преступность мигрантов имеет выраженную специфику, связанную с неблагоприятным социально-экономическим положением ряда категорий иностранных граждан: так, по данным прокуратуры Санкт-Петербурга, 31,5% совершенных иностранцами преступлений составляют корыстные преступления (в основном – кражи продуктов питания и одежды из сетевых магазинов и гипермаркетов), еще 32% – использование заведомо подложных миграционных документов (миграционных карт и патентов).

Таким образом, иностранные граждане, составляя в 2017 году не менее 7% фактического населения в Российской Федерации, совершили только около 2% преступлений, 2/3 из которых – преступления небольшой тяжести. Преступность мигрантов имеет тенденцию к снижению – в то же время, неблагоприятное социально-экономическое положение ряда категорий иностранных граждан становится очевидным как раз благодаря статистике. Беспокойство вызывает большое количество преступлений, совершенных в отношении иностранцев – в 2017 году в РФ было зарегистрировано 14679 таких преступлений.

Стереотип 3. «Мигранты плохо работают и не нужны нашей экономике».

В экономике России занято большое количество иностранных граждан: только в 2017 году им было выдано более 1,68 млн. патентов на работу. Всего в стране одновременно трудится не менее 4 млн. мигрантов, из которых 95% – граждане государств СНГ. Иностранцы задействованы в таких сферах экономики, как строительство, оптовая и розничная торговля, ЖКХ, сфера услуг, обрабатывающее производство и т.д. Вклад мигрантов в отдельные сферы экономики особенно значителен – так, по данным экспертов, иностранные мигранты в 4,4 раза более представлены в строительстве, чем россияне⁷. К примеру, в Санкт-Петербурге труд иностранцев используют не менее 36% предприятий города – при этом 43,2% иностранных работников заняты на низкоквалифицированных либо не требующих профессиональной подготовки должностях.

5 <https://www.spb.kp.ru/daily/26816/3853177/>

6 Здесь и далее – данные Генеральной Прокуратуры РФ http://crimestat.ru/offenses_map

7 Деминцева Е.Б., Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.В. Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения. – Центр стратегических разработок, 2018. – с. 12 https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/01/20180126_Report-Migration-Web.pdf

Такое значительное количество трудовых мигрантов вовсе не перекрывает потребностей экономики ряда субъектов России: так, на конец декабря 2016 года работодателями Санкт-Петербурга заявлена в службу занятости потребность в более чем 42 тыс. работников при численности безработных в 11,7 тыс. человек, что составляет 0,4% от всего экономически активного населения. Покрыть потребность в рабочей силе город может только за счет внутренних и внешних мигрантов – привлекая граждан РФ из других регионов, а также квалифицированных рабочих из других стран.

Трудно упрекнуть мигрантов в безделии: согласно данным мониторинга, проведенного по заказу Комитета по труду и занятости Санкт-Петербурга, на начало 2014 года средняя трудовая неделя иностранного работника длилась 58 часов. Средняя заработная плата мигранта на конец 2016 года составляла около 30000 рублей: таким образом, средний трудовой мигрант получает в 1,5 раза меньше, а работает – в 1,5 раза больше, чем средний петербуржец.

Подобная диспропорция в сфере труда может сигнализировать о трудовой эксплуатации и дискриминации иностранных граждан: так, во исполнение требований миграционного законодательства УВМ ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области в 2016 году получено от работодателей менее 50 тыс. уведомлений о заключении трудовых отношений с иностранцами на основании патентов на работу, что в 5 раз меньше количества иностранцев, имеющих данные разрешительные документы⁸.

Только за счет налоговых отчислений иностранных работников субъекты РФ получают значительную прибыль. Так, в 2017 году бюджеты субъектов РФ получили более 160 млрд. рублей от налоговых платежей трудовых мигрантов, пользующихся патентом на работу⁹. Особенно значительную прибыль мигранты принесли Москве (более 15,7 млрд. рублей в 2017 году) и Санкт-Петербургу (около 7 млрд. рублей в 2017 году).

Таким образом, даже без учета косвенных налогов, потребительских расходов трудовых мигрантов и их вклада в экономическое развитие города, доходы, получаемые непосредственно бюджетами субъектов Российской Федерации только от одной из категорий трудящихся-мигрантов, весьма значительны. Косвенная прибыль в экономике от использования труда иностранных граждан еще более велика: по разным оценкам, с участием мигрантов создается от 8 до 15% валового внутреннего продукта страны. К примеру, вклад только граждан Таджикистана в российскую экономику в 2016 году оценивался в размере 1 триллиона рублей¹⁰.

Стереотип 4. «Мигранты много рожают и вытесняют местное население».

Более 85% внешних трудовых мигрантов в Российской Федерации составляют граждане государств СНГ и Евразийского экономического союза – в прошлом входивших в состав СССР. Во всех без исключения постсоветских государствах серьезно падает уровень рождаемости: так,

8 Данные Управления по вопросам миграции ГУ МВД по Санкт-Петербургу и Ленинградской области

9 Мигранты в 2017 году пополнили российский бюджет на 160 млрд рублей https://tjk.rus4all.ru/city_msk/20180215/728500169.html

10 https://tjk.rus4all.ru/city_msk/20171018/728364871.html

в Узбекистане на сегодняшний день он составляет в среднем около 1,98 ребенка на 1 женщину, в Киргизии – около 2,5 ребенка на 1 женщину, в Таджикистане – около 3 детей на 1 женщину, в России – около 1,7 ребенка на 1 женщину. Исследования показывают, что рождаемость у мигрантов, переехавших на новое место жительства, постоянно уменьшается и стремится сравняться с рождаемостью местного населения. «Вытеснение» постоянного населения России мигрантами невозможно ни в среднесрочной, ни в долгосрочной, ни в самой фантастической перспективе: даже в случае единомоментного переезда в РФ всего без исключения населения Узбекистана, Таджикистана и Киргизии вместе взятых, удельный вес граждан этих стран в населении РФ составит не более 25%. Кроме того, процессы социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов при должной поддержке интеграционных процессов приведут к постепенной ассимиляции потомков внешних мигрантов, сопровождающейся принятием социальных, поведенческих и культурных стандартов, распространенных среди местного населения.

Стереотип 5. «Большое количество мигрантов не нужно нашей стране»

К сожалению, для России характерна естественная убыль населения. Привлечение большого количества мигрантов в РФ становится важнейшим условием преодоления глубокого демографического кризиса. В условиях сокращения национальных трудовых ресурсов, старения и естественной убыли населения, в особенности касающейся регионов Дальнего Востока, Сибири и Центральной России, обеспечение прироста населения за счет переселенческой миграции становится важнейшей стратегической задачей РФ. Соответствующие цели декларированы в Концепции государственной миграционной политики до 2025 года, показатели их исполнения используются при оценке эффективности деятельности органов государственной власти в сфере миграции.

Реализация среднего варианта демографического прогноза до 2035 г., рассчитанного Росстатом, согласно которому население России будет сохраняться в пределах 147 млн. человек, требует миграционного прироста в размере не менее 285 тыс. человек ежегодно и подразумевает постепенное сокращение естественного прироста. При этом сокращение миграционного прироста до уровня 120 тыс. человек в год будет означать существенное сокращение численности населения страны. Рост численности населения Российской Федерации возможен только при сохранении миграционного прироста на уровне от 340 тыс. человек в год и выше. Миграционный прирост населения РФ в 2016 году составил 261,9 тыс. человек, обеспечив 98% общего прироста населения¹¹.

По сравнению с показателями 2016 года, число прибывших международных (внешних) мигрантов значительно сократилось, а число выбывших – увеличилось. Это привело к тому, что впервые с 2010 года миграционный прирост не позволил компенсировать естественную убыль населения, и население страны сократилось на 12 тыс. человек¹². Миграционный прирост жизненно необходим России — по данным экспертов, общая убыль трудоспособного населения страны до 2030 года составит не менее 11 млн. человек¹³.

11 Миграция в России, предварительные итоги 2016 года <http://www.demoscope.ru/weekly/2017/0719/barom01.php>

12 Ежемесячный мониторинг социально-экономического положения и самочувствия населения: 2015 г. – август 2017г. - С.33 <http://www.ranepa.ru/images/insap/insap/monit-september.pdf>

13 Деминцева Е.Б., Мкртчян Н.В., Флоринская Ю.В. Миграционная политика: диагностика, вызовы, предложения. – Центр стратегических разработок, 2018. – С. 8

МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ И МИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РФ

Национальный уровень

Национальная политика РФ

Российская Федерация – одно из крупнейших в мире многонациональных государств: нашу страну населяют 193 этнических общности, большинство из которых сформировались в рамках единого Российского государства и внесли огромный вклад в его создание и развитие его культуры. Этот факт нашел отражение в Конституции Российской Федерации, в п.1 ст.3 провозглашающей «многонациональный народ» носителем суверенитета и единственным источником власти. Учитывая опыт многовекового совместного развития множества этнических групп при особом, системообразующем значении русского этноса, русского языка и культуры, можно говорить о существовании единой российской нации с единым историко-культурным опытом и пространством. Культурное, этническое, религиозное многообразие российской нации при условии сохранения и поддержания гармоничных межэтнических отношений на всех уровнях – надежный фундамент для мирного развития и сохранения российского государства. Особое внимание в рамках реализации национальной политики РФ уделяется миграционным процессам.

В России выстраивается связанная многоуровневая система национальной политики. Задачи по формированию системы национальной политики РФ были определены **Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. «Об обеспечении межнационального согласия» №602¹⁴**. Цели, принципы, условия планирования и реализации государственной национальной политики определяются **Стратегией государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ №1666 от 19.12.2012 г¹⁵**.

Целями государственной национальной политики являются:

- а) упрочение общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (русской нации);
- б) сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России;
- в) гармонизация национальных и межнациональных (межэтнических) отношений;
- г) обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств;

¹⁴ http://sovetnational.ru/Biblioteka/Nacionalnaya_politika/O_obespecenii_meznac_soglasiya.pdf

¹⁵ http://sovetnational.ru/Biblioteka/Nacionalnaya_politika/O_strategii.pdf

д) успешная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов.

На федеральном уровне для содействия эффективной реализации национальной политики создан **Совет по межнациональным отношениям при Президенте РФ**¹⁶. Во исполнение Стратегии постановлением Правительства РФ от 29.12.2016 г. № 1532 утверждена **государственная программа «Реализация государственной национальной политики» на период до 31.12.2025 г**¹⁷. Ответственным исполнителем государственной программы является **Федеральное агентство по делам национальностей РФ**¹⁸. В рамках государственной программы предусмотрена реализация мероприятий, направленных на социально-культурную адаптацию и интеграцию мигрантов в Российской Федерации.

На уровне субъектов Российской Федерации созданы профильные министерства и ведомства, занимающиеся реализацией национальной политики, функционируют советы по межнациональным отношениям. Вопросы реализации национальной политики и гармонизации межнациональных отношений находятся на контроле у глав исполнительной власти субъектов РФ. В ряде субъектов РФ принимаются государственные программы, ставящие своей целью гармонизацию межнациональных отношений и содействие общественному согласию: одной из задач таких государственных программ является социально-культурная адаптация и интеграция мигрантов.

Миграционная политика РФ

Миграционная политика Российской Федерации в части трудовой миграции на сегодняшний день находится в стадии становления, однако характеризуется сложившейся и развитой системой и структурой миграционного права. В основе системы миграционного права РФ лежит Конституция Российской Федерации: статьи 19, 37, 62, 63 однозначно определяют основы правового положения иностранных граждан. Составной частью системы миграционного права РФ являются международные соглашения РФ – в особенности с государствами СНГ, а также право Евразийского экономического союза. Основные направления, принципы, цели и задачи реализации миграционной политики РФ изложены в **Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года**.

Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации до 2025 года утверждены три основных целевых блока государственной миграционной политики Российской Федерации:

- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения РФ;
- стабилизация и увеличение численности постоянного населения РФ;
- содействие обеспечению потребности экономики РФ в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей¹⁹.

16 sovetnational.ru

17 <https://programs.gov.ru/Portal/programs/passport/14>

18 <http://fadn.gov.ru/>

19 Там же, п.21

Концепция предполагает создание условий для широкого привлечения в Россию трудовых мигрантов, отмечает необходимость совершенствования механизма квотирования и иных инструментов регулирования привлечения иностранной рабочей силы, а также использования различных механизмов отбора, условий въезда, пребывания и осуществления трудовой деятельности. При этом основными принципами организации миграционной политики России, среди прочих, провозглашены недопустимость любых форм дискриминации, взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, развитие институтов социального партнерства и гражданского общества, защита национального рынка труда и учет особенностей регионального развития²⁰.

Реализация концепции разделена на три последовательных временных этапа, причем на первом этапе Концепция предусматривает дальнейшее совершенствование правовой базы противодействия незаконной миграции и усиление мер ответственности за нарушение миграционного законодательства.

Правовое положение иностранных граждан определяется корпусом основных федеральных законов: **Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»**, **Федеральный закон от 15.08.1996 N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»**, **Федеральный закон от 18.07.2006 N 109-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»**. Отдельные направления и порядок реализации государственной миграционной политики в части осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами определяются постановлениями Правительства РФ и указами Президента РФ, а также изложены в государственных программах – например, в Государственной программе по содействию добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников. Правовое положение иностранных граждан как участников трудовых отношений определяется в соответствии с положениями Трудового кодекса РФ. Ответственность иностранных граждан за нарушения миграционного законодательства предусмотрена положениями Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В соответствии с положениями Указа Президента РФ 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»²¹, с 01 июня 2016 года была упразднена Федеральная миграционная служба России. Функции ФМС возложены на **Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел РФ**.

20 Там же, п. 22

21 О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: указ Президента РФ от 05.04.2016 N 156 (ред. от 21.12.2016).

Региональный уровень

Помимо **ГУВМ МВД РФ**, регулирование трудовой миграции отчасти осуществляется исполнительной властью субъектов РФ, в ряде которых разработаны и приняты соответствующие государственные программы и определены органы исполнительной власти, ответственные за реализацию миграционной политики. Так, приоритеты реализации национальной и миграционной политики РФ в Санкт-Петербурге отмечены в **Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года**²² (далее – **Стратегия-2030**). В части развития человеческого капитала и демографического развития города в Стратегии-2030 отмечается необходимость перехода к проведению сбалансированной миграционной политики, направленной на использование позитивного потенциала миграции, и нейтрализации связанных с ней рисков. Для этого требуется привлекать мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития, с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции. Экономическим фактором регулирования трудовой миграции может стать развитие высокотехнологичных производств и трудосберегающих технологий, что будет способствовать снижению потребности в дополнительных трудовых ресурсах и привлечению преимущественно квалифицированной рабочей силы.

Стратегия-2030 призывает учитывать, что важнейшим условием динамичного развития является консолидация городского сообщества, воспринимающего Санкт-Петербург как свой дом и объединенного общими ценностями, и утверждает необходимость реализации комплекса мер по следующим стратегическим направлениям, среди которых:

- формирование и продвижение общественных инициатив;
- поддержка деятельности некоммерческих организаций (НКО), способных выполнять ряд социально важных функций;
- повышение уровня доверия в обществе и доверия общества к государственной и муниципальной власти;
- формирование открытой и толерантной среды для жизни различных этнических, социальных и культурных групп.

В Санкт-Петербурге содействие реализации миграционной политики РФ оказывается Комитетом по труду и занятости населения в соответствии с подпрограммой 3 «Трудовая миграция» государственной программы «Содействие занятости населения в Санкт-Петербурге на 2015-2020 годы», а также Комитетом по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в рамках Подпрограммы 5 «Реализация Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации в Санкт-Петербурге» государственной программы Санкт-Петербурга «Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге» на 2015-2020 годы»²³.

22 Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 13 мая 2014 года N 355 «О Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года»

23 Государственные программы Санкт-Петербурга в области миграции / Межрегиональный информационный портал «Миграция и мигранты» – Режим доступа: <http://migrussia.ru/informatsiya-o-regionakh/sankt->

Муниципальный уровень

Достижение целей реализации национальной и миграционной политики РФ невозможно без участия органов местного самоуправления. В соответствии с положениями федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 N 131-ФЗ, к вопросам местного значения муниципальных образований всех уровней относятся разработка, осуществление мер либо создание условий для реализации мер, направленных на:

- 1) укрепление межнационального и межконфессионального согласия;
- 2) сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования;
- 3) социальную и культурную адаптацию мигрантов;
- 4) профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов.

Важность участия органов местного самоуправления в реализации национальной и миграционной политики нашла свое отражение в федеральном законодательстве. В соответствии с пп.5 п.2 ст. 74.1 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», основанием для удаления главы муниципального образования в отставку является допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

Общественные организации

В 2010 году федеральным законом было введено понятие «социально ориентированные некоммерческие организации».²⁴ Таковыми признаются НКО, оказывающие социальную поддержку и защиту граждан, занимающиеся защитой прав и свобод человека и гражданина, оказывающие безвозмездную или льготную юридическую помощь, ведущие правовое просвещение населения, благотворительную деятельность, в том числе занимающиеся социальной и культурной адаптацией и интеграцией мигрантов.

peterburg/21-informatsiya-o-regionakh/sankt-peterburg/126-gosudarstvennye-programmy
24 См.: Федеральный закон от 05.04.2010 N 40-ФЗ

В соответствии с положениями ст. 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», оказание социальной и правовой поддержки мигрантам может осуществляться посредством поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций.

Поддержке подлежит деятельность социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО) в части: социального обслуживания, поддержки и защиты граждан, оказания помощи беженцам и вынужденным переселенцам, оказания юридической помощи на безвозмездной и льготной основе, правового просвещения населения, профилактики социально опасных форм поведения граждан, благотворительной деятельности и содействия добровольчеству, развития межнационального сотрудничества, социальной и культурной адаптации мигрантов, содействия повышению мобильности трудовых ресурсов (пп. 1, 3, 6, 7, 8, 11, 15 п. 1 ст. 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 N 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»).

Федеральным законодательством предусмотрены следующие формы поддержки СО НКО:

- финансовая, имущественная, информационная, консультационная поддержка, а также поддержка в области подготовки, дополнительного профессионального образования работников и добровольцев социально ориентированных некоммерческих организаций;
- предоставление социально ориентированным некоммерческим организациям льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах;
- осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд у социально ориентированных некоммерческих организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- предоставление юридическим лицам, оказывающим социально ориентированным некоммерческим организациям материальную поддержку, льгот по уплате налогов и сборов в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Муниципальные образования вправе оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям в иных формах за счет бюджетных ассигнований соответственно бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, в том числе путем предоставления субсидий.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН В РФ

В российском миграционном праве сложилась система специализированных правовых статусов иностранных граждан и лиц без гражданства, построенная на основании режима въезда, сроков пребывания в РФ, целей миграции в РФ, добровольного либо вынужденного характера миграции, положений международных договоров РФ и государственных программ РФ.

Законодательством РФ предусмотрены следующие правовые статусы различных категорий мигрантов.

1) **Вынужденные мигранты** – физические лица, вынужденно мигрировавшие в Российскую Федерацию вследствие обстоятельств непреодолимого характера.

А) Беженцы – временно проживающие в РФ иностранные граждане или лица без гражданства, которые в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой этой страны или не желают пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений²⁵. Беженцы имеют право на получение материальной и социальной помощи в Российской Федерации, а также право на трудоустройство. Беженцы также имеют право обратиться с заявлением о предоставлении права постоянного проживания в РФ. Беженцы обязаны подтверждать свой правовой статус и проходить перерегистрацию не реже, чем раз в 1,5 года. Закон, устанавливающий правовой статус беженца – Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах».

Б) Лица, получившие временное убежище – временно пребывающие в РФ иностранные граждане, имеющие основания для признания беженцами либо не имеющие таковых, но не подлежащие выдворению за пределы РФ из гуманных побуждений. Имеют право временно пребывать в РФ на срок до 1 года с последующим продлением статуса. Имеют право на медицинскую и социальную помощь в РФ, право на трудоустройство. Закон, устанавливающий правовой статус – Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах».

2) **Иностранные работники** – физические лица старше 18 лет, мигрировавшие в РФ с целью осуществления законной трудовой деятельности.

А) Иностранные работники из стран с безвизовым режимом въезда – временно пребывающие с целью трудоустройства в РФ иностранные граждане, в особенности граждане

25 О беженцах: Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4528-1 / Портал правовой информации «Право.Ру» <http://docs.pravo.ru/zakon-o-bejencah/> – п.1 ст.1

стран СНГ, осуществляющие трудовую деятельность на основании патента в соответствии со ст. 13.3 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан».

Б) Иностранцы из стран с визовым режимом въезда – временно пребывающие с целью трудоустройства в РФ на основании рабочей визы иностранные граждане, осуществляющие трудовую деятельность в РФ на основании разрешений на работу в рамках установленной квоты в соответствии со ст.13 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан».

В) Высококвалифицированные специалисты – временно пребывающие либо постоянно проживающие с целью трудоустройства в РФ иностранные граждане, имеющие опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности. Высококвалифицированные специалисты осуществляют трудовую деятельность в РФ на основании разрешений на работу, условия их трудовой деятельности предполагают получение ими вознаграждения в размере не менее установленного законом. **Члены семей высококвалифицированных специалистов** имеют право на временное пребывание либо постоянное проживание в РФ на основании и на срок действия разрешения на работу либо вида на жительство высококвалифицированных специалистов. Закон, устанавливающий правовой статус – Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19.05.2010 N 86-ФЗ, ст. 13.2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Г) Трудящиеся государств-членов ЕАЭС – временно пребывающие с целью трудоустройства иностранные граждане входящих в ЕАЭС государств, законно находящиеся и на законном основании осуществляющие трудовую деятельность на территории РФ. Имеют право на трудоустройство в РФ на равных с гражданами РФ основаниях, вне учета ограничений доступа на национальный рынок труда. Обладают равным с гражданами РФ доступом к социальным гарантиям. **Члены семей граждан ЕАЭС** имеют право на временное пребывание в РФ на основании и на срок действия трудового либо гражданско-правового договора трудящегося. Документ, устанавливающий правовой статус – ст. 96,97,98 раздела 26 Договора о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астана 29 мая 2014 года).

З) Переселенцы – иностранные граждане или лица без гражданства, намеревающиеся иммигрировать в Российскую Федерацию на постоянное место жительства либо с целью натурализации, т.е. приобретения гражданства Российской Федерации.

А) Соотечественники – лица и их потомки, проживающие за пределами территории Российской Федерации и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации, а также сделавшие свободный выбор в пользу духовной, культурной и правовой связи с Российской Федерацией лица, чьи родственники по прямой восходящей линии ранее проживали на территории Российской Федерации. Вместе с членами семей имеют право участвовать в Государственной программе содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, в рамках которой получают право на осуществление трудовой деятельности в РФ и на

получение в упрощенном порядке разрешения на временное проживание в РФ. Закон, устанавливающий правовой статус – Федеральный закон от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом»²⁶.

Б) Носители русского языка – иностранные граждане и лица без гражданства, в установленном порядке признанные владеющими русским языком и повседневно использующими его в семейно-бытовой и культурной сферах, постоянно проживающие или ранее постоянно проживавшие, либо имеющие родственников по прямой восходящей линии, постоянно проживавших на территории Российской Федерации либо на территории, относившейся к Российской империи или СССР, в пределах Государственной границы Российской Федерации. Имеют право на оформление вида на жительство в РФ в упрощенном порядке с последующей натурализацией в РФ. Закон, устанавливающий правовой статус – Федеральный закон от 31.05.2002 N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», ст. 33.1.

4) Иностранцы военнoслужашие – лица, поступившие на военную службу по контракту в ВС РФ либо принятые на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования в качестве лица гражданскогo персонала. Имеют право временно проживать в РФ на срок действия контракта. Закон, устанавливающий правовой статус – Федеральный закон от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

5) Иностранцы учащиеся – временно пребывающие в РФ иностранные граждане, прибывшие в Российскую Федерацию в целях обучения и поступившие в образовательную организацию среднего специального либо высшего профессионального образования для получения образования по очной или очно-заочной форме по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию. Имеют право оформить разрешение на временное проживание в РФ в упрощенном порядке. Имеют право на осуществление трудовой деятельности на основаниях, определенных ст. 13, 13.4 Федерального закона от 25.07.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Иностранцы граждане прибывают в Российскую Федерацию **на основании визы** либо **в безвизовом порядке**. Законно пребывать в Российской Федерации иностранный гражданин может в рамках одного из следующих административно-правовых режимов:

- 1) режим временного пребывания;
- 2) режим временного проживания;
- 3) режим постоянного проживания;

1) Режим **временного пребывания** в Российской Федерации обусловлен целью пребывания, сроком и условиями оформления визы либо миграционной карты, отличается относительной кратковременностью. Срок временного пребывания иностранца в РФ может быть продлен и определяется:

²⁶ О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом: федеральный закон от 24.05.1999 №99-ФЗ.

- **сроком действия визы** – при визовом режиме въезда в РФ в соответствии с ч.1 ст. 5 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан»;

- **продолжительностью в 90 суток суммарно в течение каждого периода в 180 суток** – при безвизовом порядке въезда иностранного гражданина в соответствии с абз.2 ч.1 ст.5 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан». Согласно ст.5.1 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан», Правительство Российской Федерации вправе как увеличить срок пребывания таких иностранных граждан в РФ до 180 суток, так и сократить его в отношении отдельных категорий иностранных граждан на территории одного, нескольких либо всех субъектов Российской Федерации;

В Российской Федерации на федеральном уровне отсутствуют правовые гарантии продления срока пребывания членов семей трудящихся-мигрантов государств-участников СНГ на срок их обучения в учреждениях дошкольного либо среднего общего образования в РФ свыше 90 суток в течение каждого периода в 180 суток. Возможности продления срока пребывания детей трудовых мигрантов из СНГ на основании и на срок пребывания их родителей в РФ также не предусмотрены действующим федеральным законодательством.

- **сроком действия патента** – при безвизовом порядке въезда в Российскую Федерацию иностранного работника, получившего право осуществлять трудовую деятельность в РФ;

- **сроком действия разрешения на работу** – в случае, если иностранный гражданин является трудящимся в РФ высококвалифицированным специалистом либо иностранным гражданином, въехавшим в РФ в визовом порядке с целью трудоустройства (на основании п.1,5 ст.5 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан»);

- **сроком действия трудового либо гражданско-правового договора** – в случае, если иностранный гражданин является трудящимся государства-члена Евразийского экономического союза либо членом его семьи, в соответствии со ст. 97 Договора о Евразийском экономическом союзе;

- **сроком обучения** – в случае, если иностранный гражданин обучается в образовательной организации по очной или очно-заочной форме по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию в соответствии с пунктом 7 ст.5 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан»;

- **сроком действия свидетельства о предоставлении временного убежища** на территории Российской Федерации – в отношении лиц, получивших временное убежище в РФ в соответствии со ст.12 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4528-1 «О беженцах»;

Статус лица, имеющего временное убежище в РФ, предполагает постоянное нахождение его в РФ в течение как минимум 1 года с правом на трудоустройство и получение социальной и медицинской помощи, что фактически соответствует режиму временного проживания в РФ на основании разрешения на временное проживание. Представляется необходимым устранить это противоречие в части правового положения лиц, имеющих временное убежище, указав в ст.12 Закона РФ «О беженцах» о соответствии данного правового статуса режиму временного проживания в РФ.

2) Режим временного проживания в Российской Федерации представляет собой первую стадию натурализации иностранного гражданина в Российской Федерации и обусловлен оформлением иностранным гражданином соответствующего документа – **разрешения на временное проживание**. Согласно положениям ст.6 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан», разрешение на временное проживание выдается иностранным гражданам сроком на 3 года.

Временно проживающий в РФ иностранный гражданин обязан ежегодно направлять в территориальный орган ГУВМ МВД РФ уведомление о подтверждении своего проживания в РФ с приложением документа, подтверждающего размер и источник дохода иностранного гражданина.

Временно проживающий в РФ иностранный гражданин имеет право осуществлять трудовую деятельность на территории того субъекта РФ, в котором он проживает.

3) Режим постоянного проживания в Российской Федерации представляет собой вторую стадию натурализации иностранного гражданина в РФ и обусловлен оформлением соответствующего документа – вида на жительство в Российской Федерации. Вид на жительство выдается иностранному гражданину в общем порядке (на основании п.1-3 ст.8 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан») либо в упрощенном порядке (на основании пп.3.1-3.4 ст. 8 указанного федерального закона).

В упрощенном порядке вид на жительство оформляется:

- **высококвалифицированным специалистам и членам их семей**, признанным таковыми в соответствии со ст.13.2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан»;

- иностранным гражданам, **признанным носителями русского языка** в соответствии со статьей 33.1 Федерального закона от 31 мая 2002 года N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» – сроком на 3 года;

- иностранным гражданам, **признанным беженцами или получившим временное убежище** на территории Российской Федерации и **ставшим участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников**, проживающих за рубежом, а также членам их семей – на срок действия свидетельства участника данной Государственной программы.

Вид на жительство в РФ дает иностранному гражданину право осуществлять в РФ трудовую деятельность. Постоянно проживающий в РФ иностранный гражданин обязан ежегодно уведомлять территориальный орган ГУВМ МВД России о подтверждении своего проживания в РФ, предоставляя документы, подтверждающие место работы, продолжительность работы, размер и источники дохода иностранного гражданина в РФ.

Иностранному гражданину, имеющему вид на жительство в РФ, может завершить процесс натурализации в РФ, подав заявление на вступление в российское гражданство в общем или упрощенном порядке.

Особенностями правового статуса иностранных граждан в РФ на сегодняшний день также являются:

- необходимость соблюдать ограничения, связанные со сроком пребывания либо проживания в РФ;
- необходимость соблюдать ограничения, связанные с территорией пребывания либо проживания в РФ: так, в соответствии с ч.2 ст. 11 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан» временно проживающий в РФ иностранный гражданин не вправе по собственному желанию изменять место своего проживания в пределах или вне пределов субъекта РФ, на территории которого ему разрешено временное проживание.
- необходимость соблюдать ограничения, связанные с целью пребывания в РФ и режимом трудоустройства;
- необходимостью самостоятельно следить за законностью своего пребывания в РФ в установленном порядке.

АДАПТАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН

Миграция как сложный социальный процесс всегда связана с взаимным влиянием принимающего общества и сообществ мигрантов. Взаимодействие между местными жителями и мигрантами сопровождается приспособлением мигрантов к новым социальным, культурным, экономическим, правовым условиям с возможным последующим включением мигрантов в культурную, социальную и экономическую жизнь страны на равноправных с местными жителями основаниях. Процессы приспособления мигрантов к новым условиям и включения в систему общественных отношений называются, соответственно, **адаптацией и интеграцией**.

Адаптация мигранта – процесс усвоения иностранным гражданином или лицом без гражданства образцов поведения, социальных норм и ценностей, знаний, навыков, позволяющих ему существовать и успешно действовать в принимающем обществе. Адаптация тесно связана с получением мигрантом официального статуса и легализацией его пребывания.

Интеграция мигранта – процесс включения иностранного гражданина или лица без гражданства в систему социальных, правовых и культурных отношений принимающего общества в качестве его полноправного и постоянного члена; зачастую связана с получением мигрантом права на временное или постоянное проживание в стране, а также с получением гражданства принимающей страны.

Адаптация и интеграция связаны между собой стадийно: только успешно адаптировавшийся к социальным, культурным, экономическим и правовым реалиям принимающего общества иностранный мигрант может в процессе своей жизнедеятельности постепенно интегрироваться в местное сообщество и стать его полноправным членом.

Необходимо рассматривать адаптацию и интеграцию как длительные **социальные процессы**, оказывающие влияние на общество, требующие реализации определенного **комплекса мер** и влияющие на **социально-психологические установки** иностранных граждан, их отношение к российскому обществу, местному населению, понимание своей собственной роли во взаимодействии с ними.

С точки зрения социальных наук мигранты являются социально исключенной группой по отношению к принимающему обществу. Социальное исключение (или социальная эксклюзия) означает, что у иностранных мигрантов отсутствует или ограничен доступ к ресурсам, правам и благам, доступным для граждан России – постоянных жителей. В процессе пребывания в России мигрант либо выходит из социально исключенного положения, либо оказывается не в состоянии адаптироваться, т.е. преодолеть маргинальное положение. Стратегия успешной адаптации мигранта может быть обозначена, таким образом, как **стратегия доступа**, или стратегия «четырёх Д»:

- **доступ к информации:** возможность получить корректную информацию о законодательстве страны пребывания, механизмах правовой поддержки, культурных особенностях и нормах поведения, о рабочих местах и вакансиях и т.д.;
- **доступ к правовому статусу:** возможность получить легальный правовой статус – например, оформление патента на работу означает получение иностранным гражданином статуса иностранного работника;
- **доступ к инфраструктуре:** возможность пользоваться социальной, жилищной, транспортной, культурной, экономической инфраструктурой города. Законодательное либо фактическое ограничение доступа к инфраструктуре ведет к формированию мигрантских анклавов, или «гетто».
- **доступ к ресурсам и услугам:** экономическая, правовая, социальная и культурная возможность воспользоваться поддержкой государства и общества, получить необходимые услуги, достичь приемлемого уровня жизни и потребления и, в конечном счете, реализовать себя в новых условиях как полноправного участника экономической, социальной и культурной жизни.

В процессе адаптации мигранту необходимо приобрести правовой и социальный статус (оформить документы, дающие право пребывать на территории РФ), определить свою экономическую нишу (найти работу), обеспечить базовые социальные, экономические и культурные потребности (жилье, пища, постоянный доход, общение с окружающими). В том случае, если мигрант намерен остаться в России на длительный срок, ему необходимо решать проблемы доступа к информации, к статусу, к инфраструктуре, к ресурсам и услугам в режиме, способствующем постоянному проживанию в нашей стране – т.е. интегрироваться в российское общество.

Траектория интеграции мигранта в российское общество определяется в зависимости от того, в какую часть социума у него получается встроиться и в каком качестве, а также от

того, на чью поддержку он может рассчитывать в этом процессе. Таким образом, эффективность и направление социальной интеграции зависит от:

- предпочтительной идентичности мигранта: кем он себя считает и кем хотел бы стать в условиях российского общества;
- мотивации мигранта: что им движет;
- социальных институтов: на чью помощь он рассчитывает;
- промежуточного результата: каким социальным процессам мигрант оказывается подвержен.

В процессе интеграции мигрант оказывается вовлечен в действие различных социальных институтов. Правовой статус мигранта и его принадлежность к гражданству страны приема определяется таким социальным институтом, как государство. Экономическая ниша, которую занимает мигрант, его профессия и уровень достатка определяют его место в профессиональном сообществе, принадлежность к определенному социальному классу. Стремление сохранять свою культурную и этническую идентичность, поддерживать связи с соотечественниками вовлекает мигранта в деятельность национальных диаспор. Взаимоотношения с принимающим обществом, с местными жителями, дружеские отношения с соседями из их числа влияют на локальную идентичность мигранта – он начинает постепенно отождествлять себя с местным населением, перенимать его привычки и во все большей мере чувствовать себя местным жителем. В случае же опоры исключительно на друзей, родственников и соотечественников из страны происхождения, на социальные связи и общение исключительно с мигрантами, иностранец оказывается вовлечен в миграционные сети, что может вести к обособлению от местного населения, неприятию его традиций и норм, формированию этнических анклавов. Если мигрант активно обращается за помощью в государственные организации и общественные организации местного населения и получает там необходимую поддержку – это вызывает чувство лояльности к стране проживания и принимающему обществу.

Важно иметь в виду, что мигрант фактически интегрируется в то сообщество (местное, национальное, религиозное), через которое он получает доступ к необходимым ресурсам.

Учитывая данные тенденции, Правительство РФ в Концепции государственной миграционной политики и в разрабатываемых проектах федерального закона о социально-культурной адаптации и интеграции иностранных граждан подчеркивает необходимость совместной работы, прежде всего, органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества с целью содействия оптимальным форматам интеграции мигрантов в российское общество, минимизации рисков роста межнациональной напряженности, ксенофобии и экстремизма.

Реализация интеграционных мер возможна при преодолении основных социальных вызовов, препятствующих интеграции мигрантов: ксенофобии и дискриминации иностранных граждан, социальной исключенности мигрантов, излишних законодательных ограничений, неразвитости инфраструктуры адаптации и интеграции, нелегальной миграции и теневой, неформальной занятости.

Основные подходы к адаптации и интеграции иностранных граждан и профилактике межнациональной напряженности

Реализация мер, направленных на интеграцию мигрантов, предполагает следование определенным принципам:

- интеграция — процесс, которому мигранты должны быть подвержены как в индивидуальном порядке, так и как определенная социально уязвимая группа;
- ответственность за интеграцию лежит как на самих мигрантах, так и на органах власти, организациях и населении принимающей страны;
- принимающее общество несет ответственность за то, чтобы реализация правового статуса мигрантов способствовала их участию в экономической, социальной, культурной и гражданской жизни общества;
- мигранты, в свою очередь, должны уважать фундаментальные нормы и ценности принимающей стороны и активно участвовать в процессе интеграции – без потери своей собственной идентичности²⁷.

В соответствии с основными потребностями мигранта в научной литературе выделяют следующие направления адаптации и интеграции:

- правовая адаптация/интеграция (обеспечение доступа к легальному статусу);
- экономическая адаптация/интеграция (доступ на рынок труда, обеспечение занятости, доступ к жилью);
- социальная адаптация/интеграция (доступ к жилью, здравоохранению, образованию и др.);
- культурная адаптация/интеграция (доступ к изучению языка, других элементов культуры при возможности сохранения своей культуры, религии, обычаев).

Главным условием успешной адаптации мигранта в принимающем обществе является знание языка страны пребывания. Именно знание русского языка дает возможность получения информации о правилах трудоустройства в России, уменьшает шансы вовлечения в неформальную занятость, снижает зависимость от земляков и значимость миграционных сетей. Владение русским языком расширяет возможности контактов с местным населением, обеспечивает реализацию социально-экономических прав мигранта (на профессиональное обучение, получение медицинской помощи и т. д.).

27 Мукомель В.И. Адаптация и интеграция мигрантов: методологические подходы к оценке результативности и роль принимающего общества // Россия реформирующаяся: Ежегодник [сборник научных статей] / отв. ред. М. К. Горшков; Институт социологии РАН. – Москва: Новый хронограф, 2016. – Вып. 14 — С. 411-467.

В России с 1 января 2015 года действует инфраструктура культурно-языковой адаптации граждан государств СНГ, прибывших с целью трудоустройства — при оформлении патентов на работу данная категория иностранных работников должна подтверждать знание русского языка, истории и законодательства РФ, в том числе посредством прохождения тестирования в специализированных центрах.

Особенностью интеграционных стратегий большой доли трудовых мигрантов, преимущественно из стран Средней Азии, является транснационализм — состояние, при котором мигрант не порывает полностью экономические, социальные и культурные связи со своей родиной, делит свое время между странами приема и происхождения, не делая выбора в пользу одной из них, на протяжении многих лет сохраняет высокую социальную и экономическую мобильность. В такой ситуации наиболее предпочтительным интеграционным институтом для самого мигранта оказываются миграционные сети, образующие буферное социально-культурное пространство между ним и принимающим сообществом. Такой мигрант, как правило, не общается с населением напрямую: между ним и россиянами в качестве буферной зоны выступает его более активный, знающий язык земляк, организующий его трудоустройство и быт. Большинство трудовых мигрантов в нашей стране куда лучше интегрировано в подобные буферные, миграционные сети, подразумевающие отношения зависимости рабочих и их посредников-бригадиров, чем в само местное сообщество.

Привычные для мигрантов патрон-клиентские формы взаимоотношений с посредниками (бригадирами) зачастую распространяются на их взаимодействие с национально-культурными объединениями и диаспоральными лидерами. По мнению ряда исследователей, необходимо принимать во внимание как интеграционный, так и антиинтеграционный потенциал диаспор. Некоторые действия диаспоральных посредников содействуют формированию у мигрантов стремления к адаптации и интеграции в российский социум и, соответственно, влияет на их взаимоотношения с местным населением: разъяснение иностранным работникам требований российского миграционного законодательства, содействие в оформлении разрешительных документов и легализации правового статуса; помощь в освоении русского языка; использование ресурсов социальных сетей диаспор для решения вопросов пребывания и трудоустройства мигрантов; неформальное покровительство и защита мигрантов. В то же время, «одновременно диаспорой могут предприниматься действия, напрямую способствующие формированию антиинтеграционных установок у мигрантов в их взаимодействии с принимающим обществом: теневые практики оказания услуг, недооценку значимости для мигрантов освоения русского языка, стремление организовать жизнь мигрантов в замкнутых микрогруппах, отчужденных от принимающего общества; завышенные тарифы на оплату услуг, трудоустройство к работодателям, практикующим принудительный труд, обман и нелегальный статус мигрантов, методы психологического давления на работников»²⁸.

Важно, чтобы деятельность национально-культурных организаций в сфере работы с мигрантами сосредотачивалась на мероприятиях, соответствующих первому из описанных — интеграционному подходу.

28 В. Ионцев, И. Ивахнюк Модели интеграции мигрантов в современной России/ CARIM-East RR 2013/12, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2013.

Аспекты адаптации и интеграции иностранных граждан: правовые, социальные, экономические, культурные, гендерные

Иностранные трудовые мигранты являются сложной с точки зрения организации непосредственного взаимодействия социально уязвимой группой населения. В силу распространенности мнения о том, что мигранты лишь временное население, «гости», часто можно услышать точку зрения, что нет необходимости вести работу по их адаптации. В то же время, несмотря на то, что большинство мигрантов действительно имеют статус временно пребывающих в РФ иностранных граждан, их временное пребывание на территории города во многих случаях оказывается очень продолжительным. Так, трудовые мигранты, трудящиеся на основании патента на работу, непрерывно пребывают в Санкт-Петербурге на протяжении 1 года, а в случае продления патента — на протяжении 2 лет. Граждане государств-членов Евразийского экономического союза имеют право пребывать в РФ на основании трудовых договоров, договоров подряда и соглашений об оказании услуг, а также могут продлевать срок временного пребывания в РФ для членов своих семей на основании указанных документов. Данные социологических исследований свидетельствуют о том, что подавляющее большинство (около 85% мужчин и 76% женщин) иностранных граждан приезжают в регион с целью трудоустройства неоднократно либо повторно, причем нередко — на протяжении многих лет.

Таким образом, можно констатировать, что мигранты, преимущественно из стран с безвизовым режимом въезда в РФ, составляют значительный (не менее 5%) процент постоянного населения страны. Необходимость постоянной работы по содействию адаптации и интеграции такого значительного количества иностранных граждан не подлежит сомнению. Разработка и эффективная реализация мер по адаптации мигрантов требует учета основных особенностей данной социально уязвимой группы и должна быть направлена на преодоление основных рисков, связанных с определенными правовыми, социальными, экономическими, культурными и гендерными аспектами.

А. Правовые аспекты:

Исследователи и специалисты отмечают низкий уровень правовой грамотности мигрантов, обусловленный недостатком актуальной информации о миграционном законодательстве и его изменениях, привычкой обращаться за содействием, прежде всего, к своим друзьям и знакомым. Недоверие к органам государственной власти в среде мигрантов вызвано, в первую очередь, сложившейся практикой «нелегальной» внешней трудовой иммиграции из стран СНГ. При этом подавляющее большинство трудовых мигрантов являются гражданами стран, имеющих безвизовый режим въезда в РФ и легально пересекают границу. «Нелегальный» статус мигранты приобретают как раз в процессе легализации, последующего трудоустройства и осуществления трудовых функций. Недокументированному положению иностранных граждан нередко способствует низкий уровень правовой грамотности местного населения, не желающего оформлять миграционный учет иностранцев по месту их фактического проживания в съемном жилье, а также обилие недобросовестных посредников, оформляющих иностранным гражданам фиктивные документы.

В таких условиях мигранты все чаще обращаются за поддержкой в социально ориентированные некоммерческие организации. Среди обращений мигрантов в некоммерческие организации преобладали вопросы защиты трудовых прав, оформления статуса беженца либо вынужденного переселенца, вопросы соблюдения миграционного законодательства, получения социальной поддержки. Растет количество иностранных граждан, желающих вступить в гражданство РФ либо оформить разрешение на временное проживание.

Таким образом, содействие адаптации мигрантов предполагает информирование иностранных граждан о нормах миграционного законодательства, механизмах защиты своих прав, возможностях получения государственной поддержки. В такой работе органы местного самоуправления могут воспользоваться поддержкой исполнительных органов государственной власти, а также обращаться за содействием социально ориентированных общественных организаций, регулярно оказывающих мигрантам бесплатную правовую помощь и ведущих консультирование иностранных граждан. Также необходимо содействовать информированию работодателей и местных жителей о правовом положении иностранных граждан и ответственности за нарушение миграционного законодательства с целью профилактики нелегальной миграции, дискриминации и нарушения прав трудовых мигрантов.

Б. Социальные аспекты

Интеграция мигрантов невозможна без постоянного взаимодействия с местным населением, формирования позитивных, дружеских взаимоотношений на местном уровне. Однако данные социологических исследований свидетельствуют о том, что мигранты в среднем имеют не более 3-5 знакомых-петербуржцев, с которыми общаются лишь эпизодически. Пространство взаимодействия мигрантов и местного населения зачастую ограничено их рабочим местом. Несмотря на то, что трудовые мигранты проживают во всех районах города, соседство с петербуржцами не всегда способствует выстраиванию постоянных контактов. Мигранты живут в скученных условиях — в среднем на одного трудового мигранта приходится не более 6,44 кв.м. съемного жилья²⁹. Мигранты нуждаются в социальной поддержке, но в большинстве случаев не могут претендовать на государственную социальную помощь: в соответствии с нормами федерального и регионального законодательства, право на социальное обслуживание на территории РФ предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно проживающим в Российской Федерации и имеющим место пребывания в регионе (т. е. имеющим вид на жительство), а также беженцам и лицам, имеющим временное убежище. Таким образом, временно пребывающие в регионе иностранные граждане могут претендовать только на социальную помощь, предоставляемую социально-ориентированными некоммерческими организациями: такую помощь иностранцам продолжают оказывать общественные организации, в структуре которых существуют специализированные приюты и юридические консультации. На межэтнические отношения накладывает отпечаток и тот факт, что местное население мало знакомо с положением и проблемами мигрантов, их вкладом в развитие региона.

Представляется необходимым содействовать социальной интеграции мигрантов посредством развития форматов взаимодействия мигрантов и немигрантов на местном

29 Данные Комитета по труду и занятости населения Санкт-Петербурга

уровне, повышению информированности жителей о роли мигрантов в жизни региона и специфике их положения. Требуется информировать мигрантов о возможностях получения социальной поддержки, в том числе о возможностях улучшения жилищных условий.

В. Экономические аспекты

Трудовые мигранты приезжают в Россию из стран со значительно более низким уровнем жизни и экономического развития: средний размер заработной платы в таких государствах происхождения мигрантов, как Украина, Узбекистан, Таджикистан, Киргизия, Молдова не превышает 200 долларов в месяц в местном валютном эквиваленте. При этом затраты на оформление патентов на работу оказываются весьма значительны – к примеру, в Санкт-Петербурге составляют не менее 27000 рублей.

Согласно исследованиям, на начало 2014 года средняя трудовая неделя иностранного работника длилась 58 часов вместо 40 часов по ТК РФ, средняя заработная плата мигранта на конец 2016 года составила около 30000 рублей (в 1,5 раза ниже средней заработной платы жителей Санкт-Петербурга)³⁰. Обращения иностранных граждан в общественные и государственные организации часто связаны с нарушением трудовых прав: незаконными штрафами на производстве, незаконными увольнениями, невыплатой и задержкой выплаты заработной платы, несоблюдением режима труда (ненормированным рабочим днем), незаключением трудовых договоров. Неформальные трудовые отношения с работодателем, наличие развитой сети теневых посредников на рынке труда могут приводить к серьезным конфликтам. Дороговизна жилья и документов, систематические нарушения трудовых прав определяют характер мигрантской преступности как вызванной, прежде всего, неблагоприятным социально-экономическим положением.

Г. Культурные аспекты

Частую иностранные работники, прибывшие в РФ, испытывают культурный шок и фрустрацию. Данное явление обусловлено следующими факторами: 1) растет доля трудовых мигрантов из сельской местности, плохо знакомых с ценностями городской культуры и городским образом жизни; 2) ухудшается уровень владения русским языком в странах происхождения мигрантов; 3) в странах происхождения мигрантов возрастает роль религии и норм традиционной культуры, подразумевающих иные поведенческие стереотипы, нежели принятые в России. Незнание культуры стран происхождения трудовых мигрантов и негативные стереотипы о традиционных для многих народов религиозных и культурных ценностях, бытующие среди местного населения, способствуют формированию межэтнической напряженности. Для преодоления культурного шока и профилактики конфликтных ситуаций необходимо: информировать мигрантов о нормах, ценностях и стереотипах поведения, присущих местному населению; создавать условия для вовлечения мигрантов в культурную жизнь; содействовать изучению мигрантами русского языка и культуры; проводить местные культурные мероприятия с вовлечением в них мигрантов; способствовать информированию местных жителей о культуре и положении мигрантов.

³⁰ Там же

Д. Гендерные аспекты

Большая часть трудовых мигрантов из Средней Азии — молодые мужчины 18-35 лет. Тем не менее, среди трудовых мигрантов растет число женщин, которые отправляются в миграцию как самостоятельно, так и семьей — в сопровождении детей и мужа. В условиях трудовой миграции роль женщины в традиционной семье потенциально становится более значительной; она может самостоятельно зарабатывать на жизнь, расширяется ее кругозор и круг знакомств, поведение становится более независимым, в среде мигрантов появляются фигуры женщин — лидеров и даже общественных деятелей. Однако возможен и иной эффект: женщины — трудовые мигранты чаще подвергаются трудовой эксплуатации и чаще становятся жертвами торговли людьми, среди мигранток растет количество жертв насилия, в том числе сексуального. Учитывая в целом недостаточный уровень владения русским языком среди женщин-мигрантов из Средней Азии и традиционно замкнутый образ жизни, необходимы целенаправленные меры по их интеграции в местное сообщество, содействие получению ими социальной и правовой поддержки, защите их трудовых прав, изучение русскому языку, развитие форматов взаимодействия местных жительниц и женщин-трудовых мигрантов. Особого внимания требует социализация детей-мигрантов: их адаптация осложняется трудностью освоения неродного языка, культурным шоком, затруднен их доступ к услугам образования и здравоохранения. Дети трудовых мигрантов из стран СНГ, трудящихся на основании патента на работу, испытывают сложности с продлением срока законного пребывания в России и, соответственно, с вовлечением в систему общего образования. Важно предпринимать меры по целенаправленной языковой, культурной и социальной адаптации детей-мигрантов, проводить мониторинг их вовлеченности в систему общего образования, содействовать деятельности общественных организаций, направленной на обучение детей-мигрантов русскому языку и культуре на территории муниципальных образований.

ПОТЕНЦИАЛ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В СФЕРЕ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АДАПТАЦИИ МИГРАНТОВ

В России на начало 2018 года действует более 1236 культурных автономий и более 220 тысяч общественных организаций.

Согласно Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации, неправительственные организации выступают в качестве равноправного и значимого участника интеграционных процессов. Одной из задач государства в области содействия адаптации и интеграции мигрантов провозглашается «совершенствование взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями, содействующими адаптации и интеграции мигрантов».³¹ Таким образом,

31 <http://kremlin.ru/events/president/news/15635>

общественные организации оказываются одним из основных партнеров государства в области адаптации и интеграции мигрантов.

В сфере поддержки мигрантов можно выделить следующие основные направления деятельности социально ориентированных НКО:

- непосредственная прямая или гуманитарная помощь (небольшая финансовая поддержка, помощь в возвращении на Родину, предоставление еды, одежды, гигиенических принадлежностей и проч.);
- юридическая поддержка и правовое консультирование трудовых мигрантов и членов их семей;
- содействие адаптации мигрантов в российском обществе;
- методическая поддержка организаций, работающих с мигрантами;
- экспертная деятельность и аналитика в области миграционных процессов;
- противодействие ксенофобии и пропаганда принципов толерантности среди местного населения.

Важными преимуществами НКО в работе с мигрантами оказываются:

- гибкость (возможность оперативно подстраиваться под новые вызовы и применять новые методики);
- близость к целевой группе;
- экономичность (себестоимость оказываемой НКО помощи часто значительно ниже, чем у государственных учреждений).

В новом окружении, в чужой стране, мигранты сталкиваются с недостатком информации и социальных связей, им трудно найти пути решения самых важных вопросов – оформления регистрации и разрешительных документов, поиска работы, получения правовой консультации по конкретным проблемам. По статистике НКО Санкт-Петербурга, большинство обращений мигрантов связаны с нарушениями трудовых прав (нелегальное трудоустройство и невыплата заработной платы), вопросами оформления разрешительных документов, а также проблемами выдворения и включения в так называемый «черный список» (запрет въезда в РФ). При этом, столкнувшись с проблемами, мигранты нередко опасаются обращаться за помощью к государству – во многих случаях поиск пути к решению возникших вопросов начинается с обращения в общественные организации, а уже потом, с их помощью, мигрант обращается в профильные государственные учреждения. В этой ситуации одной из задач НКО является повышение информированности мигрантов о возможностях получения помощи от государства и уровня их доверия к государственным институтам.

Ряд общественных организаций ставят своей целью правовое и социальное консультирование мигрантов – выработку и реализацию стратегии оказания помощи в проблемной ситуации конкретного человека: содействие в подготовке необходимых документов, переговорах с работодателями в случае невыплаты зарплаты, других нарушений трудовых прав и т.д.

Многие организации активно работают в информационном поле – разрабатывают и распространяют информационные материалы для мигрантов на русском и национальном языках. Такой подход служит профилактике проблемных ситуаций, в которые мигранты могут попасть из-за незнания законодательства, возможностей и механизмов получения помощи.

Часть организаций пытается решать проблемы на системном уровне, участвуя в разработке рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства и правоприменительной практики в сфере регулирования миграционных процессов. Такая деятельность требует высокой квалификации сотрудников НКО и, в идеале, должна опираться на серьезный опыт работы с мигрантами и знание проблем, с которыми они сталкиваются.

В России, как в стране массовой мультинациональной миграции, существует большое количество общественных объединений, созданных активистами национальных диаспор и землячеств. Такие объединения в своей деятельности придерживаются, как правило, национально-культурного подхода, в рамках которого работа организации направлена на поддержание национальной, этнической и культурной идентичности ее членов и защиту интересов определенных национальных, этнических и культурных сообществ.

Наиболее влиятельными организациями такого типа являются национально-культурные автономии (НКА) как «форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории». Правовые основы национально-культурной автономии в Российской Федерации определяет Федеральный закон от 17.06.1996 №74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (далее – Федеральный закон «О национально-культурной автономии»), который также устанавливает правовой порядок взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития³².

Общественные объединения, созданные в форме национально-культурных автономий, являются одним из важнейших средств выявления и удовлетворения этнокультурных запросов граждан, достижения межнациональной стабильности, предупреждения конфликтов на национальной почве.

Основной целью создания национально-культурной автономии является самостоятельное принятие решений по вопросам сохранения самобытности, развития языка, образования и национальной культуры. Национально-культурная автономия является видом общественного объединения, организационно-правовой формой которой является общественная организация.

В зависимости от территориальной сферы деятельности национально-культурные автономии подразделяются на местные, региональные и федеральные. Местная наци-

32 Федеральный закон от 17.06.1996 N 74-ФЗ (ред. от 04.11.2014) "О национально-культурной автономии" http://base.garant.ru/135765/1/#block_100#ixzz3IGebV3aa

ационально-культурная автономия учреждается на общем собрании (сходе) гражданами Российской Федерации, относящими себя к определенной этнической общности и постоянно проживающими на территории соответствующего муниципального образования³³.

В 2018 году в России действует не менее 1236 НКА. К сфере деятельности национально-культурных объединений закон относит, в том числе, содействие социальной и культурной адаптации мигрантов. Диаспорные общественные объединения не обязательно являются национально-культурными автономиями, но, как правило, имеют общие с ними признаки. В частности, учредителями и руководителями таких организаций являются выходцы из стран исхода мигрантов – граждане Российской Федерации, общественная деятельность для которых не является основной; в наименовании, уставе и в повседневной деятельности организаций подчеркивается национально-культурный компонент либо этническая специфика; руководство диаспорных общественных объединений сохраняет связи со страной происхождения, позиционирует себя в качестве выразителей интересов определенной этнической группы в определенном регионе РФ либо стране в целом. Таким образом, определяющим принципом деятельности таких НКО является национально-культурная солидарность, защита и поддержка этнически «своих». Несмотря на то, что такие организации изначально ориентированы лишь на организацию культурной жизни определенной этнической группы, в последнее время их все чаще привлекают к решению проблем мигрантов.

В соответствии с положениями п. 21 Стратегии государственной национальной политики, общественные объединения и, прежде всего, национально-культурные автономии, оказываются важнейшими партнерами государства в решении стоящих в области национальной политики задач. В частности, социально ориентированными признаются НКО, работающие в сфере межнационального (межэтнического) сотрудничества, социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, этнологического мониторинга и предупреждения конфликтов.

В части содействия адаптации мигрантов приоритетными направлениями реализации национальной политики с участием НКА являются:

- укрепление роли национальных общественных объединений, национально-культурных автономий в социальной и культурной адаптации мигрантов на основе использования инфраструктуры культурных и учебных центров;
- обеспечение на основе государственно-частного партнерства участия общественных объединений и религиозных организаций в деятельности многофункциональных культурно-образовательных интеграционных центров, в которых мигранты получают юридические и бытовые услуги, обучаются русскому языку, знакомятся с российской культурой, историей и основами законодательства Российской Федерации.

³³ <http://to67.minjust.ru/ru/nacionalno-kulturnye-avtonomii-sozdanie-gosudarstvennaya-registraciya-pravovaya-osnova-deyatelnosti>

Значительные полномочия возлагаются на НКА в части межсекторного взаимодействия при гармонизации межнациональных отношений. Так, органам власти на местах предписывается:

- оказание поддержки деятельности межнациональных общественных объединений, ассоциаций, фондов, национально-культурных автономий как важного средства выявления и удовлетворения этнокультурных запросов граждан, достижения стабильности межнациональных отношений, предупреждения конфликтов на национальной почве, обеспечения реализации настоящей Стратегии;
- использование потенциала институтов гражданского общества, в том числе национальных и многонациональных общественных объединений граждан, национально-культурных автономий, в целях гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений, совместного противодействия росту межнациональной напряженности, экстремизму, разжиганию этнической и религиозной ненависти либо вражды.

Действительно, у НКА есть большой потенциал в работе с мигрантами-соотечественниками, в том числе, связанный с отсутствием языкового и культурного барьера, высоким уровнем доверия. В то же время, очень важно, чтобы их деятельность по оказанию помощи мигрантам была направлена на их адаптацию не в диаспору, а в российское общество в целом. Важно также, чтобы четко разделялась помощь мигрантам и, так называемое этническое предпринимательство, чтобы помощь соотечественникам и их доверие не становилась источником дохода, чтобы не смешивалась коммерческая и общественная деятельность.

В настоящее время наиболее заметной в сфере интеграции мигрантов является работа общественных объединений, которые организуют межкультурные образовательные проекты, фестивали, информационные кампании и пр. Такие инициативы представляют интеграционный подход в деятельности НКО, поскольку ориентированы не только на мигрантов, но и на принимающее сообщество. В рамках такого подхода основная деятельность направлена не только на повышение социально-культурной компетенции мигрантов (обучение русскому языку, культуре, основам правовой грамотности), но и организацию совместных гражданских активностей мигрантов и представителей местного населения (участие в деятельности общественных организаций, волонтерство). Деятельность таких НКО способствует преодолению ксенофобии, дискриминации и нетерпимости, профилактике межнациональной напряженности.

Помимо оказания помощи мигрантам и работы в сфере развития межнациональных отношений, организации, у которых опыт в этой сфере сочетается с экспертным потенциалом могут выполнять функции ресурсных центров как для других НКО, так и для сотрудников государственных учреждений: проводить обучающие мероприятия, участвовать в разработке информационных и методических материалов.

Ниже речь пойдет о показавших свою эффективность форматах гармонизации межнациональных отношений в контексте содействия социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов.

ГАРМОНИЗАЦИЯ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Обеспечение межнационального мира и согласия, гармонизация межнациональных (межэтнических) отношений – одно из приоритетных направлений реализации государственной национальной политики РФ.

Целями государственной национальной политики Российской Федерации являются:

- а) упрочение общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации);
- б) сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов России;
- в) гармонизация национальных и межнациональных (межэтнических) отношений;
- г) обеспечение равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств;
- д) успешная социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов.

Среди подходов и практик, направленных на содействие гармонизации межнациональных отношений в контексте миграционных процессов, выделим следующие основные направления:

- противодействие ксенофобии и дискриминации мигрантов;
- профилактика межэтнических конфликтов;
- практики медиации;
- организация межкультурного взаимодействия и культурно-массовых мероприятий.

Противодействие ксенофобии и дискриминации мигрантов.

Мигрантам сложно интегрироваться в общество, которое их не принимает. Среди причин, оказывающих негативное влияние на социально-культурную интеграцию мигрантов, выделяются практики **ксенофобии** и **дискриминации**, зачастую разделяемые значительной частью российского населения.

Ксенофобия (с древнегреческого «боязнь незнакомцев», либо «боязнь чужеземцев») – разновидность направленного, иррационального, постоянного, неконтролируемого, навязчивого страха перед иностранцами, незнакомыми людьми. Она основана на бо-

язни утратить национальную, культурную идентичность, индивидуальность, безопасность, комфорт в мире людей, близких по этносу, роду деятельности, религиозным верованиям, профессиональной принадлежности, статусу в обществе, месту жительства. Любая традиция, культурная норма, отличающаяся от норм в группе комфорта индивида, воспринимается как враждебная, вредящая и опасная для дальнейшей жизнедеятельности. Ксенофоб болезненно воспринимает все новое и странное. Глобализация в современном мире порождает большой страх утраты национальной, культурной идентичности. Страх заставляет ставить стену между собой и социумом, между «своими» и «чужаками» — социальное пространство личности сужается до общества единомышленников, семьи или оставляет человека в полной изоляции³⁴.

Ксенофобия бывает «скрытой» либо «агрессивной». Именно ксенофобия лежит в основе таких экстремистских идеологий, как национализм, фашизм, расизм, религиозный экстремизм. Ксенофобия в отношении мигрантов имеет свое название – мигрантофобия. В основе ксенофобских мотивов, как правило, лежат негативные стереотипы о религиозных, этнических, расовых, национальных, социальных группах людей. Зачастую распространение негативных стереотипов осуществляется через СМИ посредством некорректной либо тенденциозной подачи информации, а также может являться следствием направленной пропагандистской деятельности экстремистских групп и их лидеров.

Ксенофобия выражается в «**языке вражды**» – формах выражения идей или мнений, описания событий и т.п., которые включают распространение, провоцирование, стимулирование, или оправдание ненависти на основе нетерпимости, включая нетерпимость в виде агрессивного национализма или этноцентризма, дискриминации или враждебности в отношении меньшинств, мигрантов и лиц с эмигрантскими корнями.

Разновидностями языка вражды в отношении какой-либо группы являются:

- призывы к насилию;
- призывы к дискриминации – поражению в правах какой-либо группы людей;
- пропаганда «позитивных», современных или исторических примеров насилия или дискриминации;
- создание отрицательного образа этнической или религиозной группы (чаще всего передано тоном текста);
- оправдание (поощрение) исторических случаев насилия и дискриминации;
- высказывания и публикации, которые подвергают сомнению общепризнанные исторические факты насилия и дискриминации;
- утверждения о неполноценности (недостаток интеллектуальных способностей, культурности, неспособность к созидательному труду) той или иной этнической или религиозной группы;
- утверждения об исторических преступлениях любой этнической или религиозной группы;
- утверждения о криминальности любой этнической или религиозной группы;
- утверждения о моральных недостатках любой этнической или религиозной группы;

- рассуждения о превосходстве одной из этнических или религиозных групп в материальном достатке, представительстве во власти, прессе и т. д.;
- обвинение в отрицательном влиянии любой этнической или религиозной группы на общество, государство;
- упоминание религиозной или этнической группы или ее представителей как таковых в оскорбительном или унижительном контексте;
- призывы не допустить закрепления в регионе (городе, районе и т. д.) мигрантов, которые принадлежат к любой этнической или религиозной группе;
- цитирование ксенофобных высказываний и текстов без комментария, определяющего размежевание между позицией интервьюируемого и позицией журналиста; так же – предоставление места в газете для открытой националистической пропаганды без редакционного комментария или другой полемики;
- обвинение любой группы в попытках захвата власти или в территориальной экспансии.

«Язык вражды», как правило, используется для мобилизации групп населения по этническому либо религиозному признаку в целях разжигания межнациональной либо межрелигиозной розни и конфликта. Использование «языка вражды» – одна из причин для роста межнациональной напряженности.

Ксенофобия провоцирует преступления на почве ненависти, наиболее опасные из которых – экстремистские нападения: так, по данным экспертов, в 2017 году такие нападения произошли в 19 регионах страны, от расистского и неонацистски мотивированного насилия пострадал как минимум 71 человек³⁵.

Согласно ст. 29 Конституции РФ, в России «не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную *ненависть* или вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства».

Ксенофобская пропаганда ненависти и нетерпимости в России преследуется по закону. Согласно части 1 статьи 282 «Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства» *Уголовного кодекса Российской Федерации*, «Действия, направленные на возбуждение ненависти, либо вражды, а также на унижение достоинства человека, либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично или с использованием средств массовой информации наказываются штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на срок до двух лет».

Таким образом, одним из способов совершения данного преступления является распространение информации в *средствах массовой информации*, что повышает вероятность

35 <http://www.sova-center.ru/racism-xenophobia/publications/2018/01/d38732/>

ознакомления с высказываниями, разжигающими межнациональную рознь, большой аудиторией. Преступление признается оконченным с момента осуществления публичных высказываний или появления в средствах массовой информации независимо от того, возникло или нет у кого-либо чувство вражды к определенной национальности. Субъектом преступления может быть любое лицо, достигшее 16-летнего возраста.

Ксенофобия по расовому, этническому, национальному и религиозному признаку может быть с успехом подвержена профилактике в процессе проведения целенаправленной организационной и просветительской деятельности:

- объединение представителей различных этнических и пр. групп с целью совместной профилактической, образовательной работы. Совершается в рамках образовательного учреждения, места работы, внешкольных образовательных организациях и т.д.;
- изучение неизвестного – культуры народа или группы людей, которые вызывают страх или ненависть;
- противодействие негативным стереотипам и языку вражды в средствах массовой информации,
- пропаганда толерантности и терпимости должна сгладить иррациональный страх, не дать ему развиваться в агрессивные формы;
- идентификация, изучение и нейтрализация экстремистов, призывающих к действию против определенных социальных и этнических групп;
- поддержка жертв проявлений экстремизма, оказание им социальной, юридической, гуманитарной помощи и психологической поддержки;
- открытое осуждение ксенофобии, объяснение ее деструктивности, иррациональности.
- выступление против митингов и собраний, разжигающих и пропагандирующих ксенофобию.
- мониторинг проявлений «языка вражды» либо преступлений на почве ненависти.

Мониторинг проявлений ксенофобии, преступлений на почве ненависти, экстремистских проявлений, с целью оказания правовой, социальной и гуманитарной помощи пострадавшим в режиме «горячей линии», ведется общественными организациями «Комитет «Гражданское содействие» (г. Москва)³⁶, Информационно-аналитический центр «Сова»³⁷.

Дискриминация (лат. *discriminatio* «различаю») – это негативное отношение, предвзятость, насилие, несправедливость и лишение определённых прав людей по причине их принадлежности к определённой социальной группе. В Российской Федерации дискриминация запрещена основным законом страны: согласно п.2 ст. 19 Конституции РФ, «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы

36 <https://refugee.ru/projects/pomoshh-zhertvam-nasilstvennyh-prestuplenij-na-pochve-nenavisti/>

37 <http://www.sova-center.ru/>

ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности».

Равенство прав и свобод человека – базовый принцип российского законодательства.

К наиболее частым случаям дискриминации мигрантов относятся:

- **дискриминация при осуществлении трудовой деятельности:** неравная оплата труда, отказ в трудоустройстве по национальному, религиозному, расовому признаку. Статья 3 Трудового кодекса РФ «Запрещение дискриминации в сфере труда» гласит: «Каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав. Никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, а также от *других* обстоятельств, не связанных с *деловыми качествами* работника». Пострадавший от дискриминации работник вправе обратиться в суд с заявлением о восстановлении нарушенных прав, возмещении материального вреда и компенсации морального вреда.
- **дискриминация при найме жилья:** зачастую собственники жилья утверждают в качестве условий сдачи его в аренду дискриминационные по признаку национальности, расовой, религиозной или этнической принадлежности положения. На основании п.1 ст. 1 Жилищного Кодекса РФ, жилищное законодательство основывается на... признании равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений»; в соответствии с п. 4 ст.1 «граждане, законно находящиеся на территории Российской Федерации, имеют право свободного выбора жилых помещений для проживания в качестве собственников, нанимателей или на иных основаниях, предусмотренных законодательством». Ответственность за дискриминацию граждан предусмотрена ст. 5.62 Кодекса РФ об административных правонарушениях: «нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от одной тысячи до трех тысяч рублей; на юридических лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей».
- **дискриминация при взаимодействии с полицией:** в соответствии с пп.1,3 ст.7 Федерального закона от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О полиции», «полиция защищает права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Сотрудник полиции должен проявлять уважение к национальным обычаям и традициям граждан, учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, религиозных организаций, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию». Нарушение сотрудниками полиции данных положений российского законодательства влечет за собой привлечение их к дисциплинарной ответственности.

Среди принципов реализации государственной национальной политики – предотвращение и искоренение любых форм дискриминации по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

Федеральным агентством по делам национальностей РФ ведется мониторинг проявлений дискриминации – о таких случаях нужно сообщить на электронную почту *monitoring@fadn.gov.ru*.

В субъектах могут создаваться межведомственные и межсекторные комиссии по противодействию дискриминации: так, в Санкт-Петербурге Комиссия по вопросам равенства прав и противодействия дискриминации мигрантов и членов их семей создана при Комитете по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге.

О случаях дискриминации в отношении мигрантов можно сообщать в Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека: защитой прав мигрантов в нем занимается постоянная комиссия по миграционной политике и защите прав человека в сфере межнациональных отношений <http://president-sovet.ru/about/comissions/permanent/read/16/>.

Кроме того, защитить права человека в случае дискриминации поможет Уполномоченный по правам человека в вашем субъекте РФ.

Профилактика межэтнических конфликтов

Межэтнический (этнический, межнациональный, этнополитический) конфликт – форма межгруппового конфликта, в котором группы различаются по этническому признаку. Согласно одному из наиболее известных в российской науке определений, этническим конфликтом можно считать «... любую форму гражданского, политического или вооруженного противоборства, в котором стороны, или одна из сторон, мобилизуются, действуют или страдают по признаку этнических различий».

Во всех межэтнических конфликтах участвуют представители разных этнических групп (народов, национальностей), они защищают свои «национальные интересы» в борьбе с «чужаками», их инициаторы и/или жертвы организованы «по национальному признаку». Во всех случаях во главе противостоящих сторон стоят политические лидеры, монополюющие статус «выразителей интересов» участвующих в конфликте этнических

групп. В процессе конфликта лидеры осуществляют этническую мобилизацию, привлекая на свою сторону все новых сторонников. Проведению этнической мобилизации сторон может способствовать националистический дискурс СМИ – использование языка вражды и подчеркивание этнической принадлежности участников конфликта, призванное привлечь внимание и вызвать эмоциональную реакцию у аудитории.

Пример: Компания изрядно подвыпивших молодых людей в баре решают выяснить отношения с не понравившимся им барменом. Происходит драка, и бармен вызывает на помощь своих приятелей — криминальную «крышу» заведения, которые приезжают, избивают посетителей и выгоняют их. В результате драки двое посетителей бара погибают от ножевых ранений.

Исходя из описания события, становится ясно, что произошла пьяная драка и криминальная разборка. Тем не менее, этот случай, произошедший в Республике Карелия 1-2 сентября 2006 года (г. Кондопога), спровоцировал «межэтнический конфликт» местного населения и чеченского землячества, сопровождавшийся погромами и насилием: журналистам региональных и федеральных СМИ понадобилось лишь подчеркнуть этническую принадлежность конфликтующих сторон, а националистам — организовать и провести массовую информационную кампанию и митинг своих сторонников в небольшом городке. В дальнейшем именно погромы в Кондопоге стали для националистов поводом для разжигания «священной расовой войны» из любой драки, кражи, убийства, а для недобросовестных СМИ — примером того, как можно из криминального происшествия создать сенсацию общероссийского значения.

Так, в декабре 2010 года в результате удачной пропагандистской кампании и широкого общественного резонанса по делу Егора Свиридова, болельщика московского «Спартака», убитого в пьяной драке, националистам удалось спровоцировать беспорядки праворадикалов на Манежной площади Москвы и в других крупных городах, в том числе и в Петербурге. Эти печально известные выступления сопровождалось большим количеством ксенофобски и националистически мотивированных преступлений, совершенных в отношении иммигрантов из Средней Азии и выходцев с российского Северного Кавказа.

События декабря 2010 года освещались в СМИ практически исключительно как «межэтнические столкновения», которые, в свою очередь, активно пытались развязать самые разнообразные националисты, напрямую призывавшие к массовым дракам и этническим чисткам. Как результат, в 2011-13-х годах Россию внезапно охватила волна новоиспеченных «межнациональных конфликтов», получивших региональный либо всероссийский резонанс и оставивших неизгладимый след в восприятии обывателя. В качестве таковых преподносятся бытовые и криминальные разборки, драки между отдыхающими и выпивающими студентами разного этнического происхождения. По отношению к подавляющему числу подобных случаев справедлива фраза: «межнациональные конфликты начинаются в барах».

Апелляция к этнической и локальной идентичности приводит к безусловной поддержке сил, выступающих в защиту «обиженных», и ведет к эскалации конфликта по принципу коллективной ответственности сторон.

С точки зрения конфликтологии по характеру напряженности межэтнические конфликты могут подразделяться на **рациональные** и **деструктивные**.

Стороны **рационального конфликта** готовы признать требования и интересы друг друга и стремятся к урегулированию взаимных претензий.

Стороны **деструктивного конфликта** преднамеренно игнорируют рациональное содержание претензий друг друга, противостояние постепенно обостряется и усиливается, провозглашая применение насилия и вовлекая новых участников.

Переведение деструктивного конфликта в «рациональный» формат является важной задачей, в ходе которой конфликт подлежит **институционализации** – установлению четких правил урегулирования отношений сторон, их взаимодействия, определению легитимных представителей сторон и выстраиванию диалога между ними. Неинституционализированный конфликт неуправляем и потому опасен.

Урегулирование межэтнического конфликта может быть нацелено на: 1) **подавление, ликвидацию конфликта**; 2) **контроль, управление конфликтом**.

Порядок управления конфликтом:

- **деконсолидация сил, участвующих в конфликте**: позволяет отсечь наиболее радикальные элементы и поддержать силы, склонные к компромиссу. Важно исключить факторы, способные консолидировать конфликтующую сторону.
- **применение санкций в отношении радикальных элементов**: экономических, политических, правовых, символических, военных;
- **перерыв (заморозка) конфликта**: снижается накал страстей, интенсивность противостояния
- **прагматизация переговорного процесса**: разделение глобальной цели на ряд отдельных, узких задач, которые решаются сторонами совместно.

С целью профилактики и пресечения межэтнических конфликтов при органах местного самоуправления и органах государственной власти созданы Советы по межнациональным отношениям, включающие общественные организации и национально-культурные объединения. Профилактика межнациональных конфликтов возложена также на глав органов местного самоуправления и местных администраций. В соответствии с пп.5 п.2 ст. 74.1 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», основанием для удаления главы муниципального образования в отставку является допущение главой муниципального образования, местной администрацией, иными органами и должностными лицами местного самоуправления муниципального образования и подведомственными организациями массового нарушения государственных гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина в зависимости от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной,

языковой или религиозной принадлежности, если это повлекло нарушение межнационального и межконфессионального согласия и способствовало возникновению межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных конфликтов.

О попытках разжигания межэтнических конфликтов следует сообщать в профильные органы государственной власти: ФСБ, Федеральное агентство по делам национальностей, соответствующие министерства и комитеты при правительстве субъекта РФ.

Практики медиации

Медиация – это особый вид переговоров, при котором нейтральный посредник помогает сторонам в конфликте найти взаимовыгодное решение. Технология медиации отличается от арбитража тем, что большая часть ответственности за процесс обсуждения и решения конфликта лежит на сторонах-участниках конфликта. Медиатор структурирует обсуждение, помогая направить дискуссию в конструктивное русло.

Если говорить о медиации как о технологии разрешения конфликтов, то очень важно обозначить четыре основных принципа ее реализации.

Первый принцип – **нейтральность** медиатора. Медиатор (посредник) не решает, кто прав, а кто виноват. Медиатор беспристрастен по отношению ко всем сторонам конфликта, не заинтересован в каком-то конкретном решении. Именно поэтому он не советует и не принимает решений за стороны, а стимулирует их самих к поиску взаимовыгодного выхода из ситуации. Задача медиатора состоит в том, чтобы организовать процесс эффективного обсуждения.

Второй принцип медиации – **добровольность**. Стороны добровольно принимают участие в процедуре медиации. Все участники переговоров (в том числе медиатор) могут выйти из процесса в любой момент. Технология предполагает, что всё происходит с согласия сторон, включая принятие решения, за реализацию которого они сами несут ответственность.

Когда обе стороны заинтересованы в разрешении конфликта, то общение между ними происходит более конструктивно – они сами стремятся найти решение проблемы, с которой они столкнулись. Следует отметить, что, как правило, к медиатору за помощью обращается сначала одна сторона. Задача медиатора состоит в том, чтобы выявить интересы второй стороны и смотивировать ее участвовать в поисках взаимовыгодного решения.

Тот факт, что вторая сторона соглашается на медиацию, становится возможным в силу природы самого конфликта. Дело в том, что конфликтная ситуация зачастую возникает именно потому, что все участники конфликта не могут в полной мере удовлетворить свои интересы без участия друг друга. Если бы они могли достичь желаемого иными способами, то конфликт бы не возник. Медиатор в работе с каждым выявляет те аспекты, в которых участники конфликта зависят друг от друга, что помогает им лучше понять сложившуюся ситуацию.

Третий принцип медиации – **конфиденциальность**. Медиатор не имеет права разглашать информацию, полученную в ходе медиации, без согласия сторон. Сами стороны, в свою очередь, вольны распоряжаться полученной в ходе медиации информацией так, как им заблагорассудится. Зачастую, однако, стороны при содействии медиатора заключают друг с другом соглашение о конфиденциальности, если в этом есть реальная необходимость. Конфиденциальность в медиации помогает сторонам «сохранить лицо» и почувствовать себя защищенными, что очень важно в ситуации острого конфликта.

Четвертый принцип медиации – **равноправие**. Каждый из участников имеет равное право высказываться, принимать участие в разработке, обсуждении и принятии конечного решения. Медиатор уделяет каждому равное количество времени и внимания.

Благодаря соблюдению этих четырёх принципов обеспечивается достижение участниками конфликта договоренности, устраивающей каждого из них³⁸.

Порядок, принципы и условия проведения медиации регулирует Федеральный закон "Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)" от 27.07.2010 N 193-ФЗ. Согласно положениям закона, процедура медиации применяется к спорам, возникающим из гражданских правоотношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, а также спорам, возникающим из трудовых правоотношений и семейных правоотношений.

Важно понимать, что процедура медиации в чистом виде не могут подлежать конфликты сторон, выражающиеся в разжигании межнациональной розни – о таких преступлениях необходимо сообщать органам власти.

Организация межкультурного взаимодействия и культурно-массовых мероприятий

Для эффективной профилактики межнациональной розни следует учитывать несколько важных замечаний:

- **конструирование «целевых групп» зачастую само по себе провоцирует экстремистские взгляды:** в реальности не существует «мигрантов» как действующего, постоянного сообщества — каждый человек имеет индивидуальные стратегии поведения.
- **Межэтнические и межгрупповые отношения следует не гармонизировать, а подвергать профилактике:** в реальное взаимодействие включаются индивиды и небольшие социальные группы, а не этносы, культуры и религии. Существует опасность, что этническая, культурная и религиозная идентичности могут быть использованы в случае конфликтного взаимодействия в качестве средств мобилизации сторон

конфликта. Использование СМИ в описании конфликтов этнических, культурных, религиозных категорий способствует их разжиганию, а не разрешению.

- **Культурные, религиозные и этнические различия в обществе действительно существуют, их не нужно ни игнорировать, ни преувеличивать:** более того, отказ от учета этих различий мешает удовлетворению культурных, религиозных потребностей населения. Как игнорирование и дискриминация в сфере культурной, религиозной и этнической идентичности, так и привлечение излишнего внимания к этой тематике создают почву для экстремистских идей.
- **Этнические культуры и религии имеют много общего** — общие элементы идентичности следует подчеркивать, а не игнорировать при реализации адаптационных и интеграционных программ. Такой подход поможет формированию общей гражданской идентичности, комфортной для каждого в независимости от его религиозной и этнической принадлежности.

Необходимо поддерживать участие мигрантов и местных жителей в совместных формах активности и общественной жизни, включая культурные и интеграционные мероприятия: поддержка активной толерантности и солидарности между мигрантами и немигрантами позволит сформировать местные сообщества, нетерпимые к националистическому и фундаменталистскому экстремизму.

Основные рекомендации в области организации неконфликтного межгруппового взаимодействия описаны в рамках **теории контакта** и могут быть сформулированы следующим образом³⁹:

- общие цели контактирующих и институциональная поддержка контакта (поддержание способствующих контакту форматов и площадок) являются существенным условием ослабления негативных стереотипов;
- необходимо максимально осторожно и корректно подчеркивать общее у участвующих в контакте групп;
- необходимо обеспечивать механизмы сопричастности (эмпатии) и снижения тревожности при проведении мероприятий;
- необходимо учитывать, что представления, как позитивные, так и негативные, полученные в результате общения с конкретным представителем группы, распространяется на всю его группу;
- контакт по-разному воздействует на большинство и меньшинство: представители большинства в большей степени подвержены эффектам контакта;
- негативный контакт имеет больший эффект, чем позитивный;
- контакт имеет влияние и на людей с ярко выраженными предрассудками: они редко контактируют по собственной инициативе, однако, если контакт был осуществлен, шанс, что он изменит установку такого индивида, повышается.

39 Варшавер Е.А. Теория контакта: обзор // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2015. № 5. – С. 213

При планировании и проведении культурно-досуговых мероприятий в сфере адаптации и интеграции мигрантов необходимо соблюдать следующие условия:

1. **Общий интерес:** проект должен представлять интерес как для мигрантов, так и для местного населения, должен быть адекватен их запросам;
2. **Общая польза:** участие в проекте должно приносить практическую пользу как мигрантам, так и представителям местного населения;
3. **Учет особой специфики:** необходимо понимать и учитывать культурные, религиозные, социальные и этнические особенности групп населения, для которых проводится проект;
4. **Творческое использование интерактивных культурных практик:** традиционная культура — богатый источник вдохновения для форматов социального взаимодействия, таких как танцы, песни, практики взаимопомощи и благотворительности (закаят и садака у мусульман), и др.
5. **Индивидуальное и неконкурентное участие:** участники не должны быть сгруппированы по этническому, социальному, религиозному признаку в команды, способные победить или проиграть в соревновании;
6. **Активное вовлечение:** особое внимание должно быть обращено на вовлечение представителей мигрантов и местного населения в процесс подготовки и проведения проекта, должно осуществляться своевременное и эффективное информирование о проекте и вовлечение мигрантов в качестве его участников;
7. **Взаимообмен опытом:** мероприятие должно предполагать формат, в рамках которого возможно будет организовать активное и взаимовыгодное взаимодействие мигрантов и немигрантов. Причем немигрантам вполне может быть интересен жизненный опыт и компетенции мигрантов, которые могут выступать в роли организаторов проекта.
8. **Солидарность и толерантность:** участники проекта должны воспринимать эти принципы в качестве действенных и руководящих, в реализации проекта не следует допускать дискриминации и языка вражды в отношении участников;
9. **Прямой контакт:** непосредственное позитивное взаимодействие представителей мигрантов и немигрантов способствует преодолению этнических стереотипов и ведет к гармонизации межнациональных отношений;
10. **Общая идентичность:** формат культурного мероприятия должен подчеркивать общее, а не различное, в культуре и иных особенностях участвующих групп, вызывать сопричастность местному сообществу, гендерным и иным социальным группам (женщины, мужчины, рабочие, соседи и т.д.) вне зависимости от гражданства, национальности и религиозных взглядов участников.

Примеры культурно-массовых мероприятий

а) «Под крылом Петербурга» – культурно-информационное мероприятие для мигрантов, проводимое Комитетом по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге (КМОРМП): мероприятие проводится в районах Санкт-Петербурга и включает в себя правовые консультации для иностранных граждан с привлечением специалистов и представителей государственных и общественных организаций, а также культурно-досуговый блок — концерт национальных коллективов города.

б) «Многогранный Петербург» – конкурс талантов среди иностранных граждан (КМОРМП): формат творческого конкурса для иностранных граждан способствует гармонизации межнациональных отношений, профилактике ксенофобии и преодолению негативных стереотипов. В рамках конкурса иностранные граждане приобщаются к русской культуре: в программу входит чтение стихов российских поэтов, исполнение песен российских композиторов и авторов, исполнение музыки российских композиторов, исполнение танцевальных номеров. Проведение конкурса способствует популяризации русской культуры и искусства среди мигрантов.

в) «Национальный батальон Бессмертного полка» (Санкт-Петербургский Дом национальностей): участие представителей национальных объединений во всероссийской гражданской акции памяти способствует формированию установок на межэтническую толерантность и взаимоуважение во взаимодействии этнических групп населения города.

г) Молодежный форум «Многонациональный Петербург» (КМОРМП): открытое обсуждение проблем реализации национальной политики участниками молодежных объединений и инициатив.

д) ЭтноПарк (КМОРМП): формат мероприятия позволяет познакомить местное население с культурой, обычаями, традициями и историей народов России и постсоветского пространства, что способствует развитию культуры толерантности и снижению межнациональной напряженности.

е) «Культ плова» – благотворительный фестиваль плова: способствует популяризации культуры народов Средней Азии среди жителей Санкт-Петербурга, позволяет мигрантам организовать взаимодействие с местным населением.

ж) Санкт-Петербургский Бал национальностей (Санкт-Петербургский Дом национальностей) – ежегодное культурное мероприятие на Стрелке Васильевского острова: в рамках Бала происходят танцевальные и ремесленные мастер-классы с участием национально-культурных объединений.

з) Санкт-Петербургский Фестиваль культуры народов Кавказа (Санкт-Петербургский Дом национальностей) – ежегодное культурное мероприятие с участием национально-культурных объединений города.

и) «Живая Библиотека» – новый формат общения: эта библиотека работает так же, как и обычная, однако «книгами» становятся люди, а «читателями» — гости. Посетитель выбирает интересующую его «книгу» и записывается на общение. «Книги» представляют

разнообразные группы нашего общества, которые часто испытывают предвзятое отношение к себе и страдают от стереотипов, дискриминации или социальной изоляции либо представители определенных слоёв населения или профессиональных групп, способных вызвать интерес «читателя». В качестве таких «книг» могут выступать мигранты, отвечающие на вопросы местного населения.

к) Документальный театр – формат использования интерактивных театральных практик для представления опыта представителей иных социальных групп. В основе документального театра лежит техника, в рамках которой прямо на аудитории разыгрывается жизнь персонажей. Может использоваться техника «глубокое интервью» артиста, – погружение в обстоятельства героя, актер присваивает себе документальный материал персонажа и как бы перевоплощается, дает от его имени интервью, отвечает на вопросы зала. В роли артистов в таких документальных театральных проектах, как «Театр.DOC» (г. Москва) или театр «Вместе» (г. Санкт-Петербург) часто выступают сами мигранты или беженцы, рассказывающие о собственных жизненных историях.

л) Конкурс анекдотов Ходжи Насреддина – проект петербургской художницы Ольги Житлиной, посвященный жизни мигрантов. «Прославленный своим остроумием от Бухары до Бухареста, от Акшехира до Памира Ходжа Насреддин, также известный как Молла, Эфенди, Афанди, Анастратин, Несарт, Насыр, Наср ад-дин или просто Насреддинов, смеявшийся над эмиром Тимуром и ханом Бухарским, проворовавшимся председателем колхоза, российским колониализмом и патриархальными нравами в Центральной Азии и на Кавказе, отправляется в город на Неве». Межнациональный художественный проект, вдохновленный фольклором народов Востока, проводился в разных точках города (чайханах, кафе, парках) в формате «стенд-ап комеди» среди мигрантов. Проект завершился созданием серии газет и документального фильма.

м) Благотворительный этнокультурный фестиваль «Этноэтаж». Цель фестиваля — возродить и сохранить этническое традиционное наследие народов, проживающих в Петербурге. На фестивале выступали этнические коллективы, работала детская интерактивная площадка и фуд-корт с национальными блюдами различных народов. В ходе мероприятия был организован сбор пожертвований на нужды благотворительности.

н) «Школа языков соседей» — некоммерческий проект, организованный при содействии Фонда поддержки публичной дипломатии им. А.М. Горчакова, который предоставляет возможность всем, кому это необходимо, выучить один из языков десяти стран СНГ: азербайджанский, армянский, белорусский, казахский, киргизский, молдавский (румынский), таджикский, туркменский, узбекский или украинский. Это также открытый лекторий, в рамках которого историки, культурологи, журналисты, путешественники и другие эксперты рассказывали об этих странах и их народах.

о) «Россия — страна возможностей?» – настольная игра о сложностях трудовой миграции БФ «ПСП-фонд». Игра аккумулирует реальный жизненный опыт более чем 2000 трудовых мигрантов, обратившихся за помощью в общественные организации, отображает положения миграционного и трудового законодательства, а также реконструирует основные стратегии и практики трудовых мигрантов в нашей стране. Игра широко ис-

пользуется в странах Средней Азии в работе с местными сообществами, отправляющими мигрантов в Россию, а также для популяризации знаний о трудовой миграции среди студентов и старшеклассников, в работе по повышению потенциала сотрудников НКО и государственных социальных организаций. Использование игры позволяет сформировать установку на толерантное отношение к трудовым мигрантам и солидарность с ними через преодоление этнической и социальной дистанции – игрок сам оказывается в роли мигранта, получает возможность посмотреть на жизнь его глазами.

ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРИМЕРЫ РАБОТЫ С МИГРАНТАМИ И ЧЛЕНАМИ ИХ СЕМЕЙ

Решению основных задач эффективной интеграции мигрантов будет способствовать:

- Формирование региональной системы социальной адаптации и интеграции мигрантов: разработка и реализация соответствующей государственной или муниципальной программы.
- Субсидирование и грантовая поддержка деятельности общественных организаций, направленной на интеграцию мигрантов, в том числе обучение языку, истории, законодательству и культуре принимающей страны.
- Создание инфраструктуры постоянной информационной поддержки мигрантов на региональном и местном уровнях, включающую сеть информационно-консультационных пунктов для мигрантов: такая информационная поддержка подразумевает издание и распространение печатных материалов, создание и поддержание веб-сайтов и мобильных приложений для мигрантов, каналов в социальных сетях и мессенджерах.
- Доступ к бесплатной правовой поддержке: организация доступа к бесплатной правовой помощи для мигрантов, выездных и стационарных консультационных пунктов с привлечением общественных организаций.
- Создание национальной и местных межведомственных комиссий по противодействию дискриминации и обеспечению равноправия мигрантов и членов их семей.
- Постоянная методическая поддержка государственных и негосударственных организаций, работающих с мигрантами и вовлеченных в регулирование миграционных процессов: обобщение опыта конкретных проектов и мероприятий в сфере интеграции мигрантов, проведение тренингов и семинаров для органов местного самоуправления и государственной власти.
- Повышение потенциала и квалификации мигрантов и гражданских активистов, взаимодействующих с мигрантами: например, совместные занятия и освоение блоков правовой информации содействует повышению правовой грамотности мигрантов и местных жителей, формированию дружеских и партнерских связей между ними, развитию межэтнической и межнациональной солидарности.

- Выстраивание системы взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций, мигрантских сообществ и гражданских инициатив: это подразумевает активное вовлечение самих мигрантов в решение проблем интеграции как на стадии разработки, так и на стадии реализации соответствующих программ и мероприятий;
- Поддержка сотрудничества между государственными и негосударственными организациями, гражданскими инициативами и сообществами в отправляющих и принимающих регионах: такой подход позволяет улучшить работу по профилактике проблем уже на стадии предвыездной подготовки, привлекать ресурсы государственных и общественных организаций стран происхождения мигрантов к решению возникающих проблем (получение необходимых документов, возвращение на родину и т.д.).

Организация информационной деятельности

Информационная деятельность является важнейшим фактором как профилактики возникновения проблем, так и создания условий для их эффективного решения в случае возникновения. Важно, чтобы мигранты имели базовое представление о российском миграционном и трудовом законодательстве, механизмах его исполнения и ответственности за его нарушение, возможностях адаптации, получения правовой, социальной и иной поддержки от государственных и общественных организаций. Владение такой информацией снижает для мигранта риски, связанные с деятельностью недобросовестных посредников и работодателей, способствует профилактике конфликтных ситуаций.

В состав мероприятий информационной направленности могут входить:

- информирование иностранных граждан о законодательстве РФ в части правового положения, миграционного учета, трудоустройства, пребывания и проживания, возможностях приобретения гражданства РФ;
- информирование иностранных граждан о социально-экономическом развитии и инфраструктуре региона с учетом потребностей иностранных граждан;
- информирование иностранных граждан – трудовых мигрантов и членов их семей – о мерах по реализации миграционной политики РФ и деятельности органов власти в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан;
- информирование об общественных инициативах и деятельности общественных организаций, содействующих адаптации и интеграции иностранных граждан.

Примеры информационных мероприятий:

а) «Уголки мигранта» – информационно-консультационные пункты для мигрантов, оборудованные в более чем 30 библиотеках 18 районов Санкт-Петербурга. Обратившийся в библиотеку мигрант сможет получить информационные материалы о миграционном и трудовом законодательстве РФ, порядке оформления необходимых документов, возможностях адаптации и получения бесплатной помощи — как в печатном, так и в электронном виде. В «Уголках мигранта» также распространяется информация о деятельности некоммерческих организаций, о прохождении тестирования на знание русского языка, истории

и законодательства РФ и материалах для подготовки к нему.

б) «Добро пожаловать в Санкт-Петербург!» – серия информационных буклетов и справочник трудового мигранта, издаваемые на русском, таджикском и узбекском языках и распространяемые Комитетом по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики (КМОМПО) и БФ «ПСП-фонд». Информационные материалы содержат необходимые сведения, содействующие правовой, социальной и культурной адаптации мигрантов: порядок оформления миграционного учета, патента на работу, советы по трудоустройству, ответственность за нарушение миграционного законодательства, особенности получения услуг в сфере здравоохранения и образования.

в) www.migrantinfo.spb.ru – информационный сайт КМОМПО для иностранных граждан: официальный электронный ресурс правительства Санкт-Петербурга, информирующий мигрантов об особенностях поведения в Санкт-Петербурге, нормах миграционного, трудового и жилищного законодательства, возможности получения государственной поддержки.

г) www.migrussia.ru – межрегиональный информационный портал «Миграция и мигранты», разработанный БФ «ПСП-фонд» при поддержке Министерства экономического развития РФ. Портал содержит структурированную по региональному признаку информацию о федеральном и региональном миграционном законодательстве, информационные, методические и аналитические материалы по работе с мигрантами, предоставляет справочную информацию о пребывании и адаптации мигрантов на территории Санкт-Петербурга и иных регионов РФ. Портал предназначен как для мигрантов, так и для работающих с ними специалистов.

е) «Территория согласия» – серия телепередач о межнациональных отношениях и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге, телеканал «Санкт-Петербург»: способствует информированию населения города о национальной и миграционной политике, ситуации в сфере миграции и межнациональных отношений, способствует преодолению негативных стереотипов о мигрантах.

ж) «МигРазия» – мобильное приложение для трудящихся-мигрантов и членов их семей – граждан ЕАЭС и СНГ (для Android), разработанное БФ «ПСП-фонд». Позволяет мигранту получить необходимую информацию о правилах пребывания в РФ, оформления необходимых документов и возможностях адаптации и натурализации в России. Приложение снабжено функциями Карта мигранта (навигатор с отмеченными в нем необходимыми контактами) и Документы (позволяет заполнить и подать заявления, обращения и жалобы в органы государственной власти).

з) Газета «Гул» – это газета для женщин из Центральной Азии и членов их семей (<https://vk.com/gazetagul>). Создание и выпуск газеты имеет просветительскую, образовательную и правозащитную цели. Команда газеты – это девушки и женщины из Центральной Азии и России, имеющие собственный миграционный опыт. Они делятся своим опытом жизни в Петербурге, рассказывают, куда обратиться за помощью в той или иной ситуации, что делать в случае невыплаты зарплат, как распознать домашнее насилие, обсуждают темы, связанные с воспитанием детей и проведением досуга. Газета издается при поддержке волонтерской организации «Дети Петербурга». Ключевая роль самих мигранток в создании и распространении газеты способствует как соответствию поднимаемых тем реальным запросам и интересам мигрантов, так и адаптации и интеграции создателей газеты в обществе.

Большие перспективы также имеет использование мессенджеров и социальных сетей в качестве инструментов для информирования мигрантов и их вовлечения в интеграционные проекты.

Организация правовой поддержки мигрантов

Формы работы:

- **очное консультирование:** включает в себя непосредственное взаимодействие с заявителем в помещении информационно-консультационного пункта;
- **заочное консультирование:** включает в себя обслуживание «горячей линии» телефонной связи либо обработку обращений в сети Интернет;
- **правовое сопровождение:** включает в себя подготовку необходимых юридических документов (заявлений, претензий, обращений и пр.), а также поддержку заявителя при взаимодействии с работодателями либо государственными органами;
- **выездное консультирование:** проведение очных консультаций на территории проживания либо по месту работы трудовых мигрантов;
- **медиация конфликтов** между мигрантами и представителями местного населения, в том числе трудовых конфликтов.

Для организации консультирования необходимо последовательно решить ряд задач:

- организация информационно-консультационного пункта;
- подготовка специалистов-экспертов, оказывающих прямую юридическую помощь и правовое сопровождение;
- организация и обслуживание «горячей линии»;
- обеспечение доступа к целевой группе;
- ведение приема заявителей;
- обобщение и систематизация результатов правовой поддержки;
- содействие правовому просвещению трудовых мигрантов;

Организация и оборудование информационно-консультационного пункта

Наиболее эффективной формой оказания правовой помощи трудовым мигрантам является очное консультирование. Для проведения консультаций и оказания юридической помощи необходимо сформировать и оборудовать информационно-консультационный пункт – офисное помещение для работы с заявителями. Информационно-консультационный пункт должен быть удобно расположен и находиться в зоне максимальной транспортной доступности для заявителей.

Информационно-консультационный пункт должен включать в себя: рабочие места специалистов, стол для работы с посетителями, зону рекреации. Принципиально важно конструктивно отделить стол для посетителей и рабочее место специалиста: во взаимодействии с органами государственной власти мигранты, как правило, общаются с сотрудниками через приемное окно, что подчеркивает социальную дистанцию между ними. Задача

специалиста-консультанта НКО состоит в организации рабочего пространства таким образом, чтобы нивелировать эту дистанцию для наиболее эффективного и доверительного взаимодействия с заявителем. Мигранты слишком часто сталкиваются с формальным и пренебрежительным отношением и привыкают постоянно испытывать чувство неуверенности и уязвимости. Подчеркивание дистанции вызывает у заявителя неискренность, что может негативно повлиять на решение конкретной правовой или социальной проблемы, с которой пришел мигрант. Предпочтительно так организовать пространство информационно-консультационного пункта, чтобы иметь возможность взаимодействовать с заявителем напрямую, на равных, а не из-за приемного окна или экрана монитора. Рабочее место специалиста-консультанта должно быть оборудовано компьютером с доступом в Интернет, стационарным телефоном и факсом; специалист должен иметь доступ к актуальному миграционному, трудовому и социальному законодательству РФ, возможность оперативной связи с профильными государственными органами. Место, где мигранты ждут начало консультации, желательно снабдить информационными материалами, содействующими правовому просвещению мигрантов: справочниками, информационными буклетами, листовками для свободного распространения – чтобы заявители могли с пользой для себя потратить время ожидания своей очереди. Хорошо, если есть возможность предложить ожидающим чай или кофе.

Подготовка специалистов-экспертов, оказывающих прямую юридическую помощь и правовое сопровождение

Сотрудники НКО, оказывающие прямую юридическую помощь и правовое сопровождение мигрантам, должны обладать навыками эффективной коммуникации с заявителями, навыками медиации и разрешения конфликтов, должны хорошо разбираться и ориентироваться в миграционном, трудовом, семейном и социальном законодательстве РФ и в его правоприменительной практике. Такому специалисту необходимо совмещать коммуникативную и юридическую компетенцию с навыками социального работника. Принципиальное значение имеют личные качества специалиста:

- **толерантность:** иностранные граждане часто сталкиваются с проявлениями дискриминации и негативным отношением со стороны россиян, малейшие и непродуманные проявления мигрантофобии могут вызвать неприятие заявителей, вызвать стресс или привести к психологической травме. Сотрудники НКО должны быть свободны от этнических и расовых стереотипов, относиться к трудовым мигрантам с уважением.
- **вежливость и дружелюбность:** формальное отношение и грубое обращение с заявителями неприемлемы для сотрудника НКО, вызывают реакцию отторжения.
- **отзывчивость:** трудовые мигранты сравнительно редко прибегают к помощи, в том числе и потому, что не верят в желание представителей принимающего общества помогать приезжим. Сотрудники НКО должны демонстрировать отзывчивость и интерес к проблеме заявителя, понимание его ситуации и проблем.
- **открытость:** сотрудники НКО должны объяснить заявителю порядок действий, необходимых для решения его проблемной ситуации, разъяснить сложности и риски, с которыми он может при этом столкнуться, предложить различные варианты решения проблемы. Все действия, направленные на оказание юридической помощи (звонки, поиск информации, составление документов и пр.), желательно совершать в присутствии заявителя. У трудового мигранта не должно возникнуть

опасение, что сведения, которые он предоставил сотруднику НКО, могут быть использованы ему во вред, он должен понимать механизмы и методы защиты своих прав – в том числе и для того, чтобы пользоваться ими самостоятельно.

Обслуживание «горячей линии»

Горячая линия – одна из наиболее распространенных форм консультирования. Для ее работы необходимо иметь выделенные телефонные линии – причем как стационарные, так и мобильные. Практика показывает, что трудовые мигранты охотнее звонят на мобильные телефоны, рассчитывая получить поддержку конкретного сотрудника НКО. Кроме того, на мобильный номер мигрант может позвонить в удобное для него время – то есть либо до начала рабочего дня, или в перерыв, или после его окончания. Сотрудники, обслуживающие «горячую линию», при приеме обращения обязательно фиксируют имя, фамилию заявителя, место его нахождения, номер телефона для связи. Необходимо также понять, в чьих интересах обращается заявитель – это могут быть его или ее родственники, друзья, знакомые: в таком случае необходимо зафиксировать контактные данные непосредственных благополучателей, чтобы иметь возможность общаться с ними лично и исключить влияние посредников. Сотрудник, обслуживающий горячую линию, должен правильно классифицировать предмет обращения, тип обращения, роль заявителя и степень его вовлеченности в проблемную ситуацию, а также определить степень необходимого вмешательства.

Пример 1: На горячую линию звонит гражданка Украины и сообщает, что ее дочь собирается приехать в Санкт-Петербург с ребенком. Позвонившая интересуется, как можно устроить ребенка – иностранного гражданина в детский сад. У матери и ребенка имеются личные документы.

Специалист отмечает, что заявитель обратился в интересах своих родственников, которые могут столкнуться с гипотетической проблемной ситуацией (устройством ребенка в детский сад). Угроза жизни, здоровью, благополучию заявителей отсутствует. Все, что требуется от специалиста в такой ситуации – проинформировать обратившуюся о порядке приема детей мигрантов в учреждение дошкольного образования и предоставить контакты профильного государственного учреждения. Обращение не требует срочного вмешательства и касается гипотетической проблемной ситуации.

Пример 2: На горячую линию звонит гражданин Узбекистана и сообщает, что его знакомые полгода назад не получили заработную плату. Позвонивший интересуется, как можно содействовать восстановлению трудовых прав работников.

В данном случае имеются признаки нарушения трудовых прав иностранных граждан, однако в настоящий момент заявителям ничто не угрожает. Для оказания качественной правовой и социальной поддержки по данному кейсу необходимо получить больше информации: возможно, имело место нарушение прав мигрантов, однако недостаток информации и несвоевременное обращение иностранных граждан не позволяет оказать эффективную помощь заочно. Специалист должен проконсультировать обратившихся, рассказав о способах защиты трудовых прав работников, сообщить контакты профильных государственных структур и пригласить заявителей на очную консультацию.

Пример 3: Заявитель сообщает, что представители работодателя отказываются выплачивать ему заработную плату и принуждают к труду. Документы заявителя находятся в распоряжении работодателя, как и документы его товарищей.

Такая ситуация связана с фактическим нарушением прав иностранного гражданина, возможно, он является жертвой торговли людьми. Угроза жизни, здоровью и благополучию заявителя очевидна. В настоящий момент заявитель не имеет документов, удостоверяющих личность. Очевидна необходимость срочного вмешательства в ситуацию с целью оказания правового сопровождения заявителя и восстановления его прав. О правонарушении либо преступлении необходимо срочно оповестить правоохранительные органы; с заявителем нужно поддерживать постоянную связь и обеспечивать правовую поддержку в очной форме.

Таким образом, горячая линия является важным инструментом для правильной оценки ситуации, в которой оказался трудовой мигрант. Информация, полученная по горячей линии, позволяет определить, какого рода содействие необходимо заявителю. При этом горячая линия остается вспомогательным форматом работы, обеспечивающим организацию доступа заявителей к очному консультированию и правовому сопровождению. Кроме того, формат горячей линии позволяет организовывать обратную связь с заявителями и их оповещение.

Доступ к целевой группе

Зачастую именно отсутствие точек входа и постоянного доступа к целевой группе мешает многим некоммерческим организациям работать с трудовыми мигрантами. Тем не менее, опыт БФ «ПСП-фонд» свидетельствует, что организовать взаимодействие с мигрантским сообществом вполне под силу любой некоммерческой организации.

Распространение среди мигрантов информации о предоставляемой консультативной помощи идет по двум основным направлениям:

1) Активная информационная деятельность. БФ «ПСП-фонд» разрабатывает для мигрантов печатные материалы (буклеты, карманные справочники) с информацией о миграционном и трудовом законодательстве, практическими советами, полезными контактами. Эти информационные материалы затем распространяются по договоренности с профильными органами государственной власти и государственными учреждениями в местах массового нахождения мигрантов (аэропорт, места оформления разрешительных документов и т.д.), в общественных организациях. Понятно, что желание мигранта обратиться за помощью во многом зависит от качества и полезности распространяемых материалов.

2) Распространение информации на «горизонтальном» уровне – через самих мигрантов, имеющих положительный опыт получения помощи (в этом случае они будут рекомендовать организацию своим знакомым и соотечественникам). Такой способ распространения позволяет охватить полезной правовой информацией и группы мигрантов, которые напрямую за помощью не обратятся.

Доступ к целевой группе поможет обеспечить:

- 1) Связь со странами происхождения трудовых мигрантов – распространение информационных материалов уже на стадии предвыездной подготовки;
- 2) Регулярная полевая работа в местах проживания, трудоустройства и отдыха трудовых мигрантов;
- 3) Выездные семинары для трудовых мигрантов в местах их проживания либо ра-

боты: такой формат хорошо подходит для проведения очного консультирования трудовых мигрантов и позволяет приобрести необходимые для дальнейшей работы знакомства и репутацию.

- 4) Привлечение трудовых мигрантов в качестве волонтеров, активистов и сотрудников организации: необходимо помнить, что многие трудовые мигранты из стран СНГ стремятся к самореализации. Общественная работа и добровольческая деятельность во благо соотечественникам – отличный шанс для многих найти достойное место в российском обществе.
- 5) Работа непосредственно с трудовыми мигрантами, а не с посредниками и неформальными лидерами: многие трудовые мигранты не доверяют посредникам и диспозитивным структурам, считая, что те действуют только в своих интересах и ради наживы. Именно отсутствие связей с посредниками выгодно отличает благотворительные НКО в глазах мигрантов.
- 6) Хорошая репутация среди трудовых мигрантов, основанная на положительном опыте обращений в организацию. Возможность получить бесплатную помощь – огромное преимущество СО НКО перед платными юридическими консультациями и посредническими структурами.
- 7) Внимательное отношение к гендерному и возрастному аспектам: женщины и молодежь охотно идут на сотрудничество с общественными инициативами.

Показали свою эффективность и другие форматы правовой поддержки мигрантов.

В 2014–2016 годах сотрудники БФ «ПСП-фонд» при поддержке Комитета по местному самоуправлению, межнациональным и межконфессиональным отношениям Ленинградской области в рамках программы «Школа мигранта» проводили выездные консультации на территории работодателей – такой формат работы оказался позволил оказать правовую поддержку мигрантам, которые не в состоянии лично обратиться в благотворительные организации, расположенные в Санкт-Петербурге, из-за территориальной удаленности мест их трудоустройства. Формат выездного консультирования в местах пребывания мигрантов позволяет также проводить мониторинг их социально-экономического и правового положения, выявлять конфликтогенные признаки.

БФ «ПСП-фонд» также регулярно проводит занятия в рамках «Школы защитника прав мигрантов». Формат Школы подразумевает совместные правовые семинары для мигрантов и постоянных жителей Петербурга: совместные занятия и освоение блоков правовой информации содействуют повышению правовой грамотности мигрантов и местных жителей, формированию дружеских и партнерских связей между ними, развитию межэтнической и межнациональной солидарности жителей города, способствует организации защиты прав мигрантов и гармонизации межнациональных отношений. Участники Школы в дальнейшем имеют возможность самостоятельно осуществлять консультирование мигрантов на базовом уровне, при необходимости направляя их за получением помощи в государственные и общественные организации.

С целью защиты прав иностранных граждан в октябре 2016 года в Санкт-Петербурге создана межведомственная Комиссия по обеспечению равноправия и противодействию дискриминации мигрантов и членов их семей при Комитете по межнациональным отно-

шениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге, в которую включены, в том числе представители БФ «ПСП-фонд». Большое количество обращений иностранных граждан рассматривают сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге: правовое положение иностранных граждан в городе ежегодно анализируется в докладе Уполномоченного.

Организация изучения русского языка и культуры мигрантами и членами их семей.

Важнейшим условием успешной адаптации и интеграции в России является владение русским языком. В последние годы наблюдается снижение уровня знания языка среди приезжающих в РФ мигрантов. Одновременно растут масштабы семейной миграции – среди приезжающих к нам в страну мигрантов все большую часть составляют женщины и дети. Соответственно, растет потребность в программах, направленных на языковую адаптацию как взрослых мигрантов, так и членов их семей.

Приведем примеры таких программ, реализующихся в разных регионах России. Этот опыт может быть использован и национальными организациями.

1. СПб РОО «Дети Петербурга» – волонтерская инициатива по обучению детей-мигрантов русскому языку и русской культуре (www.detipeterburga.ru): в результате обучения дети-мигранты преодолевают культурный шок, готовятся к поступлению в российские школы, повышают свой образовательный и культурный уровень, используют русский язык в качестве языка общения, осваивают социальное и культурное пространство города.

Ставится задача, чтобы каждый ребенок, независимо от того, живет он в нашей стране с рождения или же приехал совсем недавно, становился включенным в жизнь общества, умел взаимодействовать с окружающими и имел возможности для развития.

Проект использует следующие форматы работы:

1. Подготовка детей мигрантов к школе и обучение их русскому языку – курсы 1-3 раза в неделю.
2. Формирование у детей мигрантов привычки участвовать в культурной жизни города – посещение не реже раза в месяц музеев, театров и других культурных объектов.
3. Помощь родителям-мигрантам при устройстве детей в школу – мониторинг данной потребности, консультации, при необходимости – сопровождение в школы/отделы образования.
4. Привлечение к занятиям детей из наиболее незащищенных социальных групп мигрантов – проведение информационных кампаний, нацеленных именно на эти группы.

2. «Такие же дети» (Москва, Подмосковье) – Центр адаптации и обучения детей беженцев (<http://kidsarekids-center.com>) – проект Благотворительного фонда «Мозаика счастья». Интеграционный центр для детей беженцев и мигрантов «Такие же дети» — волонтерский проект, который уже 22 года дает возможность ребятам из любых стран социализироваться, почувствовать себя в России не чужими и найти друзей. Центр проводит бесплатные занятия для детей дошкольного и школьного возраста: игровые, творческие, по школьным предметам (в первую очередь, по русскому языку). Также проводятся консультации для родителей по вопросам поступления детей в российские

школы. С детьми занимаются волонтеры – филологи и историки, физики и математики, биологи и психологи, специалисты в сфере миграции.

3. Детский центр СПб РО РОО Красный Крест (г. Санкт-Петербург) (<http://www.spbredcross.org/pages/detskij-tsentr>)

В 2017 году в Санкт-Петербурге была организована работа в **Детских Центрах Красного Креста в Выборгском, Калининском, Пушкинском и Центральном районах** Санкт-Петербурга. Центры Красного Креста посещали 200 детей из малообеспеченных семей, семей беженцев и мигрантов. Квалифицированными специалистами и добровольцами Красного Креста были созданы благоприятные условия для повышения уровня знаний, расширения кругозора и приобретения практических социальных навыков.

4. «Перелетные дети» – проект языковой школы «Ковчег» (г. Красногорск Московской области) (<http://pereletnye-deti.ru/>)

Образовательная программа для детей мигрантов: факультатив для младших школьников, которые еще плохо говорят по-русски, и отдельный класс для ребят постарше, 11-15 лет, кто совсем не посещает школу – им приходится тяжелее всего, курсы русского языка для взрослых.

Знания русского детям передают не только профессиональные педагоги. В первую очередь с ними занимаются такие же ребята — волонтеры из числа учеников старших классов лица «Ковчег».

Смысл программы «Перелетные дети» не просто в том, чтобы выучить русский – важно познакомить детей с русской культурой, помочь завести друзей. Интеграция в общество идет в игровой форме – занятия русским и английским языком чередуются со спортом, театральными постановками, походами, экскурсиями.

5. «Одинаково разные» (г. Белоусово, Калужская область) (<http://odinakovo-raznie.ru/>) – школа выходного дня для детей с неродным русским языком.

6. Мастерская образовательных проектов "СловаРус" (г. Екатеринбург) – программа по игровому изучению русского языка как иностранного.

7. Летний областной лингвистический лагерь для детей мигрантов «Белый журавль» (Кемеровская о бласть)

В г. Новокузнецке и г. Кемерово осуществляет свою деятельность ежегодный летний областной лингвистический лагерь для детей мигрантов «Белый журавль».

Основной целью лингвистического лагеря является организация и проведение учебных занятий по русскому языку, литературе и культурно-просветительских мероприятий для детей и подростков разных национальностей-учащихся школ.

Проект реализуется в каникулярное время на базе городских лагерей дневного пребывания и способствует воспитанию у детей-мигрантов взаимного интереса к истории и культуре других народов и скорейшей адаптации в русскоязычной среде, установлению дружеских отношений со сверстниками.

В программе обучения – занятия по культуре речи, музыке, народному прикладному творчеству, спортивные игры, изучение и дегустация национальной кухни, изучение

народных музыкальных инструментов, традиций и обрядов народов проживающих в Кемеровской области. Проектная деятельность. Театральные постановки по мотивам русских народных сказок.

Все виды занятий направлены на приобщение детей других национальностей к русской культуре.

8. Детские клубы Католического фонда «Каритас» (<https://sibcaritas.ru/ru/case/child/>) – Новосибирск, Челябинск.

Для детей мигрантов на базе клубов проводятся 5 дней в неделю уроки русского языка и культуры, знакомство с историей и традициями России, подготовка к поступлению в российские школы.

Взаимодействие со СМИ

Информация распространяемая СМИ играет решающую роль в формировании отношения местного населения к мигрантам и миграционным процессам в целом. Именно поэтому национально-культурные организации должны использовать все возможности взаимодействия с журналистами для предоставления им объективной информации о миграционных процессах, способствующей преодолению негативных стереотипов, о положительном опыте миграции, взаимодействия мигрантов с местным населением, о вкладе мигрантов в развитие страны, региона, муниципального образования, об обычаях и культуре стран, откуда приезжают мигранты. Важно, чтобы в публикациях СМИ и, как следствие, в общественном сознании, миграционные процессы воспринимались, прежде всего, не как проблема, а как ресурс для региона. В ходе взаимодействия с журналистами важно представлять им факты и информацию, подтверждающие именно такой взгляд на миграцию.

Таким образом, в качестве важнейшей составляющей деятельности национально-культурных объединений необходимо рассматривать взаимодействие со средствами массовой информации по следующим направлениям:

- информирование граждан РФ о роли иностранных граждан, проживающих и пребывающих на территории региона, в социально-экономическом и культурном развитии региона с целью формирования положительного образа трудового мигранта;
- информирование жителей о целях, задачах и мерах по реализации государственной миграционной и национальной политики.

Помимо взаимодействия с журналистами в рамках освещения ими тематических событий и информационных поводов, возможно сотрудничество на регулярной основе на существующих специализированных площадках.

Приведем несколько примеров таких площадок:

1. «Этно-Пресс-клуб»⁴⁰ (г. Санкт-Петербург)

⁴⁰ <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/kmormp/etno-press-klub/>

Этно-пресс-клуб создан при Комитете по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге в качестве совещательного органа, с целью объединения представителей средств массовой информации Санкт-Петербурга, имеющих отношение и (или) работающих с этнотематикой, в том числе формирования и развития культурного диалога между представителями городской прессы, освещающими вопросы: реализации национальной и миграционной политики в Санкт-Петербурге; ситуационного анализа в сферах межнациональных отношений, инициатив, программ, проектов и мероприятий этнической тематики.

Основной целью Этно-пресс-клуба является создание дискуссионной площадки, в рамках которой будут осуществляться разные формы общения (дискуссии, дискурсы, обсуждения, согласования, информационный обмен) журналистов этнических и городских, периодических и электронных изданий с различными представителями из числа национально-культурных объединений Санкт-Петербурга, общественных организаций, органов исполнительной и законодательной власти для ведения конструктивного культурного диалога, направленного на укрепление гражданского межнационального единства и согласия в Санкт-Петербурге.

К задачам Этно-пресс-клуба относятся:

- формирование журналистской этики в отображении вопросов этнотематики и установлении деловых взаимоотношений с общественными организациями, органами исполнительной и законодательной власти Российской Федерации и Санкт-Петербурга;
- расширение коммуникативного поля взаимодействия для отображения достоверной информации по этнической тематике;
- развитие и совершенствование форм и способов партнерского сотрудничества, а также обмена информацией по целевым тематикам и вопросам;
- упрочение и поддержка в информационном пространстве города и сети Интернет положительного имиджа Санкт-Петербурга, а также принципов добрососедства в многонациональном поликультурном сообществе города;
- формирование партнерства и культурного диалога по проблемным вопросам этнотематики, общегражданского подхода в отражении процессов в сфере национальной и миграционной политики на страницах СМИ;
- содействие в продвижении за счет публикации целевых принципов, целей и задач, а также отражение деятельности Комитета, СПб ГКУ «Санкт-Петербургский Дом национальностей», национальных общественных объединений и землячеств Санкт-Петербурга.

2. Важную роль в освещении национально-культурных событий, национальной и миграционной политики РФ играет проект Гильдии межэтнической журналистики «Национальный акцент» – новостной интернет-портал nazaccent.ru.

3. На работу в сфере гармонизации межнациональных отношений направлена деятельность сетевого издания «Россия для всех» – rus4all.ru. Издание освещает новости культурной жизни, публикует информацию об обычаях, традициях народов, важных событиях межкультурного взаимодействия и развития международных отношений на пространстве СНГ.

Важным источником распространения объективной информации о миграционных процессах могут служить собственные информационные ресурсы общественных организаций (сайты, группы в социальных сетях), муниципальные СМИ.

Подготовка текста:
БФ «ПСП-фонд»

Составитель:
Якимов А.Н.

Редактор:
Панич Б.Л.

Контакты:
e-mail: bp@psp-f.org
сайт: www.psp-f.org
группа: <https://vk.com/pspfond>

Публикация подготовлена в в рамках проекта «Диалог-Адаптация-Согласие. Ресурсный центр по развитию межнационального диалога и социокультурной адаптации мигрантов на Северо-западе РФ», реализуемого с использованием гранта Президента Российской Федерации на развитие гражданского общества, предоставленного Фондом президентских грантов.

Подписано в печать:
Тираж 500 экз. Заказ №

Отпечатано в типографии «L-PRINT»
192007, Санкт-Петербург,
Лиговский пр., 201, лит. А, пом. 3Н.