

УДК 314.74

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ СОЦИАЛЬНОЙ И КУЛЬТУРНОЙ АДАПТАЦИИ МИГРАНТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

И. И. Тюнина

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 7 июля 2016 г.

Аннотация: проанализировано законодательство Российской Федерации и Воронежской области, регулирующие вопросы социальной и культурной адаптации мигрантов, выявлены пробелы и выработаны предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: мигрант, миграционная политика, социальная и культурная адаптация, интеграция, программы, законодательство.

Abstract: the article analyzes the legislation of the Russian Federation and the Voronezh region, regulating the issues of social and cultural adaptation of migrants, identified gaps and to proposals for its improvement.

Key words: migrant, migration policy, social and cultural adaptation, integration, program legislation.

Миграционные процессы, безусловно, связаны с адаптацией человека к новым условиям существования. Попадая в новую жизненную среду, мигрант и члены его семьи выдерживают большую адаптивную нагрузку: вырабатывается оценка новых объектов, процессов, явлений, а также определенное отношение в целом к реалиям новой жизни и установление связей с различными общественными образованиями и людьми¹.

В связи с имевшими место конфликтами на межнациональной основе, одной из сторон в которых выступали мигранты, усилилось внимание к проблемам адаптации и интеграции мигрантов, их социализации в окружающую инонациональную среду, что позволило мигрантам более успешно усваивать психологические установки, образцы поведения, социальные нормы и ценности, имеющиеся в российском обществе². Правовое регулирование вопросов социальной и культурной адаптации мигрантов имеет пробелы, поэтому необходимы четкие федеральные законодательные ориентиры в этой сфере.

В настоящее время основной поток мигрантов прибывает из стран постсоветского пространства, с которыми Российской Федерацией установлен безвизовый режим. Значительное число мигрантов – молодые люди, не

¹ См.: Мишунина А. А. К вопросу о социально-экономической и культурной адаптации мигрантов и членов их семей в Российской Федерации : конституционно-правовой аспект // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 2. С. 12.

² Андриченко Л. В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал рос. права. 2014. № 12. С. 6.

владеющие русским языком на должном уровне и не имеющие востребованной на российском рынке труда специальности.

Социальная и культурная адаптация иностранных граждан представляет собой совокупность действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и иностранного гражданина, направленных на его включение в социальное и культурное пространство российского общества через освоение им навыков и знаний в области русского языка, истории и культуры России, основ законодательства Российской Федерации в объеме, необходимом для временного пребывания на территории Российской Федерации с целью осуществления трудовой деятельности. При успешной адаптации человек достигает гармоничной коммуникации с новой средой, принимая ее ценности, традиции, нормы и стандарты поведения как свои собственные и действуя в соответствии с ними.

Вопрос разработки и осуществления мер, направленных на обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, отнесен к полномочиям органов местного самоуправления Федеральным законом от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений»³. Однако перенесение ответственности за решение этого вопроса с федерального на муниципальный уровень власти явно недостаточно, так как в отсутствие четко определенных ориентиров, установленных федеральным законодательством, муниципальные органы власти подходят к решению данной проблемы, исходя из собственного ее понимания, а также имеющихся ресурсов и возможностей, что препятствует достижению целей миграционного регулирования в целом.

В соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ⁴ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, направленным на обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных конфликтов и осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, согласно подп. 20.1 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. от 02.06.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

³ Рос. газета. 2013. 24 окт.

⁴ Там же. 1993. 25 дек.

государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵, относятся: осуществление в пределах своих полномочий мер по обеспечению государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств, предотвращение любых форм ограничения прав и дискриминации по признакам расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности; разработка и реализация региональных программ государственной поддержки, сохранения и развития языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, осуществление иных мер, направленных на укрепление гражданского единства, межнационального и межконфессионального согласия, сохранение этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, защита прав национальных меньшинств, социальная и культурная адаптация мигрантов, профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов и обеспечение межнационального и межконфессионального согласия.

Федеральным законом от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» предусматривается установление дополнительных полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению государственных гарантий соблюдения, реализации и защиты равенства прав, свобод и законных интересов граждан независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии, гармонизации национальных и межнациональных (межэтнических) отношений, сохранения и развития этнокультурного многообразия народов, социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов на территории субъекта Российской Федерации.

Пунктом 17 Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Президентом РФ 08.06.2012)⁶ установлено, что создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, защита их прав и свобод, обеспечение социальной защищенности являются важными элементами государственной миграционной политики Российской Федерации. В соответствии с подп. «е» п. 24 Концепции основными направлениями государственной миграционной политики Российской Федерации в области содействия адаптации и интеграции мигрантов, формирования конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом являются:

содействие развитию в обществе культуры межнациональных и межрелигиозных отношений, формирование у мигрантов и принимающего

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сообщества навыков межкультурного общения, противодействия ксенофобии, национальной и расовой нетерпимости;

создание условий для адаптации и интеграции мигрантов, включая их обучение русскому языку, правовое просвещение, информирование о культурных традициях и нормах поведения путем формирования соответствующей инфраструктуры в странах их происхождения и в регионах Российской Федерации, испытывающих наибольший приток мигрантов, а также активно используя потенциал средств массовой информации и возможности культурно-адаптационных центров в странах происхождения мигрантов;

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

содействие распространению русского языка и русской культуры за рубежом;

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

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

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

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

совершенствование взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с общественными объединениями, содействующими адаптации и интеграции мигрантов.

Одними из основных механизмов реализации государственной миграционной политики Российской Федерации согласно подп. «в», «г», «е» п. 27 Концепции являются:

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

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

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

В законодательстве Воронежской области вопросы социальной и культурной адаптации мигрантов отражены в нескольких нормативных правовых актах.

В соответствии с п. 22.1 ч. 1 ст. 21 Устава Воронежской области от 7 июня 2006 г. (в ред. от 18.12.2015)⁷ решение вопросов социальной и культурной адаптации мигрантов относится к полномочиям органов государственной власти Воронежской области по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств областного бюджета.

Закон Воронежской области от 2 марта 2015 г. № 25-ОЗ «О правовом регулировании отдельных вопросов в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия на территории Воронежской области»⁸ в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и иными федеральными законами определяет полномочия органов государственной власти Воронежской области в сфере обеспечения межнационального и межконфессионального согласия на территории Воронежской области.

В Законе Воронежской области от 30 июня 2010 г. № 65-ОЗ (в ред. от 02.03.2015) «О Стратегии социально-экономического развития Воронежской области на период до 2020 года»⁹ закрепляется, что миграционная политика области должна быть ориентирована на достижение сбалансированности на рынке труда. Достижение этой цели зависит от улучшения структуры миграционных потоков, расширения возможностей переселения в Воронежскую область на постоянное место жительства соотечественников из-за рубежа, поддержки внутрирегиональной миграции и др.

В ст. 6 Закона Воронежской области от 6 октября 2011 г. № 134-ОЗ (в ред. от 09.12.2015) «О государственной (областной) поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Воронежской области»¹⁰ не предусмотрено в качестве одного из условий государственной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям осуществление ими в соответствии с их учредительными документами такого вида деятельности, как социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов. В законодательстве других субъектов Российской Федерации это закреплено¹¹.

⁷ Коммуна. 2006. 10 июня.

⁸ URL: <http://www.govrn.ru> (дата обращения: 04.03.2015).

⁹ Молодой коммунар. 2010. 3 июня.

¹⁰ Там же. 2011. 11 окт.

¹¹ О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих

Постановлением правительства Воронежской области от 9 декабря 2013 г. № 1072 (в ред. от 16.03.2016) была утверждена государственная программа Воронежской области «Содействие развитию муниципальных образований и местного самоуправления»¹². Одной из задач этой программы является стимулирование и организация процесса добровольного переселения соотечественников на постоянное место жительства в Воронежскую область. Для решения поставленной задачи в рамках государственной программы предусмотрена реализация подпрограммы «Оказание содействия добровольному переселению в Воронежскую область соотечественников, проживающих за рубежом». Общий срок реализации государственной программы – 2014–2019 гг., однако срок реализации подпрограммы рассчитан на период 2014–2015 гг. Ожидаемые результаты: обеспечение социальной адаптации и интеграции соотечественников в принимающем сообществе.

Анализ федерального и регионального законодательства свидетельствует о слабой проработке механизмов реализации интеграционных процессов, четко не закреплены мероприятия по социальной и культурной адаптации мигрантов, что является явно выраженной проблемой, требующей разрешения.

В целом адаптационные мероприятия для мигрантов представляют собой совокупность услуг, предоставляемых органами государственной власти и местного самоуправления, направленных на обучение русскому языку, основам законодательства Российской Федерации, истории, информирование о культуре и традициях народов России, правилах поведения, принятых в российском обществе, информационно-правовую поддержку, повышение уровня профессиональной подготовки и переподготовки, а также другие услуги, способствующие включению иностранного гражданина в социальное и культурное пространство российского общества.

Проблема интеграции огромного количества людей может быть решена только при тесном взаимодействии государственных структур с институтами гражданского общества¹³. В регионах России работа по содействию адаптации и интеграции мигрантов осуществляется в тесной взаимосвязи с общественными и религиозными организациями, землячествами, представляющими интересы различных этнических и религиозных групп, в том числе входящими в состав консультативных структур при органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также в сотрудничестве с управлениями Федеральной миграционной

организаций в Ставропольском крае : закон Ставропольского края от 10 октября 2013 г. № 80-кз ; О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций в Новосибирской области : закон Новосибирской области от 7 ноября 2011 г. № 139-ОЗ.

¹² Собр. законодательства Воронежской области. 2013. № 34. Ст. 1095.

¹³ См.: Кошелев М. С. Проблемы реализации программы адаптации и интеграции трудящихся-мигрантов в Забайкальском крае // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 9. С. 48.

службы. В ряде субъектов Российской Федерации идет работа по организации многофункциональных культурно-образовательных интеграционных центров для мигрантов, открываются городские (муниципальные) центры социальной и культурной адаптации мигрантов.

Опираясь на основные направления государственной миграционной политики Российской Федерации, предлагается во всех субъектах Российской Федерации разработать и принять программы социально-культурной адаптации мигрантов. В качестве основных задач реализации таких программ целесообразно закрепить следующие:

1. Организация курсов русского языка для мигрантов. Принятие данной меры необходимо в связи с тем, что 1 января 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»¹⁴, в соответствии с которым все иностранные граждане обязаны подтвердить владение русским языком, знание истории России и основ законодательства Российской Федерации (в том числе миграционного).

2. Многие мигранты не знают о своих правах и обязанностях. В данном направлении необходимо предоставление им правовой помощи (например, открытие пункта юридических консультационных услуг для мигрантов; организация горячей линии доверия для мигрантов).

3. Проведение семинаров, разработка и издание методических пособий для работодателей по порядку приема на работу иностранных граждан. На таких занятиях представители организаций, привлекающих иностранную рабочую силу, получают возможность бесплатно прослушать лекции и задать вопросы сотрудникам различных структур (Управления Федеральной миграционной службы России, Управления Федеральной налоговой службы России, Центра занятости населения и др.).

4. Формирование в среде мигрантов позитивных установок на уважение, принятие и понимание богатого многообразия культуры России посредством разработки и издания материалов, которые будут бесплатно распространяться в Управлениях федеральной миграционной службы России в субъектах Федерации (например, разговорники для мигрантов, приезжающих из Армении, Азербайджана, Узбекистана, Таджикистана и Киргизии; методическое пособие в иллюстрированной форме, описывающее историю и культурные традиции России и соответствующего субъекта Федерации; памятка о порядке легализации на территории соответствующего субъекта со справочными материалами).

Реализация таких программ позволит адаптировать мигрантов к социально-культурным условиям в соответствующем субъекте Федерации, интегрировать их в деятельность общественных институтов, создать условия для утверждения принципов толерантности во всех сферах межэтнического и межконфессионального взаимодействия, улучшить качество культурного образования мигрантов, снизить количество нелегальной

¹⁴ Рос. газета. 2014. 23 апр.

миграции, повысить юридическую грамотность работодателей, привлекающих иностранную рабочую силу.

Кроме того, автор соглашается с необходимостью принятия федерального закона о социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов¹⁵, который четко закреплял бы основные понятия, необходимые для обеспечения деятельности в области социальной и культурной адаптации мигрантов в Российской Федерации, полномочия органов власти всех территориальных уровней (федерального, регионального и местного) в рассматриваемой сфере, источники и порядок необходимого для этого финансирования, права и обязанности иностранных граждан.

Меры по социальной и культурной адаптации мигрантов должны носить комплексный, системный характер. К сожалению, на региональном и муниципальном уровнях власти не всегда имеется понимание важности комплексной деятельности по интеграции мигрантов. Между тем именно этот фактор обеспечивает эффективность всей государственной миграционной политики¹⁶.

¹⁵ См.: Андриченко Л. В. Проблемы систематизации миграционного законодательства // Журнал рос. права. 2014. № 12. С. 13.

¹⁶ См.: Андриченко Л. В. Правовые механизмы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов в Российской Федерации // Журнал рос. права. 2015. № 10. С. 18.

Воронежский государственный университет

Тюнина И. И., кандидат юридических наук, преподаватель кафедры конституционного права России и зарубежных стран

*E-mail: tunina-i@mail.ru
Тел.: 8-910-347-07-51*

Voronezh State University

Tunina I. I., Candidate of Legal Sciences, Lecturer of the Constitutional Law of Russian and Foreign States Department

*E-mail: tunina-i@mail.ru
Tel.: 8-910-347-07-51*