



Комитет по  
международным  
отношениям и реализации  
миграционной политики  
в Санкт-Петербурге



# Социальная и культурная адаптация мигрантов, профилактика межнациональной напряженности и развитие межнационального сотрудничества в Санкт-Петербурге



*Информационная брошюра для сотрудников  
внутригородских муниципальных образований  
Санкт-Петербурга*

Санкт-Петербург

**2017**

**Социальная и культурная  
адаптация мигрантов,  
профилактика  
межнациональной  
напряженности и развитие  
межнационального  
сотрудничества  
в Санкт-Петербурге**

*Информационная брошюра для сотрудников  
внутригородских муниципальных образований  
Санкт-Петербурга*

Санкт-Петербург

**2017**

## **Уважаемые коллеги!**

*Данный сборник предназначен для сотрудников внутригородских муниципальных образований, ответственных за реализацию полномочий по созданию условий для реализации мер, направленных на социальную и культурную адаптацию мигрантов в соответствии с положениями подпункта 42 пункта 1 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга от 23.09.2009 № 420–79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» и на основании Методических рекомендаций по реализации органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга подпункта 42 пункта 1 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга от 23.09.2009 № 420–79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге».*

*В брошюре освещается миграционная ситуация в Санкт-Петербурге, особенности правового положения иностранных граждан в РФ в соответствии с действующим законодательством, задачи реализации национальной и миграционной политики в Санкт-Петербурге. Подробно рассматриваются проблемы адаптации и интеграции мигрантов, формы работы ОМСУ, возможности межведомственного и межсекторного взаимодействия государственных, общественных и национально-культурных организаций.*

*Нормативно-правовая база, ссылки на которую приводятся в настоящем сборнике, актуальна на 1 мая 2017 года.*

# Содержание

Миграционная ситуация в Санкт-Петербурге и стереотипы о миграции .....	4
Правовое положение иностранных граждан.....	13
Миграционное законодательство РФ .....	21
Трудовое законодательство РФ .....	24
Социальное законодательство РФ .....	32
Реализация национальной и миграционной политики в Санкт-Петербурге .....	36
Государственные программы Санкт-Петербурга .....	39
Полномочия органов местного самоуправления Санкт-Петербурга .....	44
Адаптация и интеграция иностранных граждан.....	46
Основные подходы к адаптации и интеграции иностранных граждан и профилактике межнациональной напряженности .....	50
Аспекты адаптации и интеграции иностранных граждан: правовые, социальные, экономические, культурные, гендерные .....	56
Формы и примеры участия ОМСУ Санкт-Петербурга в реализации национальной и миграционной политики в части адаптации и интеграции иностранных граждан, профилактики межнациональной напряженности и развития межнационального сотрудничества. ....	63
Формирование муниципальных программ .....	64
Межведомственное и межсекторное взаимодействие в процессе реализации деятельности ОМСУ в части адаптации и интеграции иностранных граждан.....	75
Государственные организации.....	75
Общественные организации .....	79
Национально-культурные организации .....	86

## Миграционная ситуация в Санкт-Петербурге и стереотипы о миграции

Термин «миграция» – латинского происхождения, в переводе на русский язык означает «переход, перемещение». Миграция населения, таким образом, есть процесс пересечения физически-ми лицами (гражданами) границ территориальных образований.

Существует несколько способов классификации миграционных процессов:

1) по территориальному принципу: **внутренняя миграция** (пересечение границ административно-территориальных образований гражданами в пределах государства гражданства) и **внешняя миграция** (пересечение государственных границ иностранными гражданами);

2) по временной продолжительности: **сезонная миграция**, **безвозвратная миграция** (**иммиграция** – переезд в страну назначения, **эмиграция** – выезд из страны происхождения), **временно-постоянная миграция** (на длительный период, от 1 года до 6 лет), **маятниковая/приграничная миграция** (еженедельное либо ежедневное пересечение территориальных границ, связанное с трудовыми отношениями);

3) по социально-экономическому характеру: **вынужденная миграция**, **экономическая/трудовая миграция**, **академическая/учебная миграция**, **туризм**, и т.д.;

4) по отношению к правовому регулированию: **законная/документированная миграция**, **незаконная/недокументированная (нелегальная) миграция**;

Российская Федерация на протяжении последних 10 лет занимает устойчивые позиции в пятерке ведущих стран, привлекательных для мигрантов. По данным ООН, в 2015 году РФ и Германия поделили второе место в мире по количеству въехавших в страну иностранных граждан – более 12 млн. человек<sup>1</sup>. В тече-

---

1 MigrationReport 2015. Highlights. [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015\\_Highlights.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf)

ние 2016 года на миграционный учет в России было поставлено более 14,3 млн. иностранных граждан, прибывших с различными целями: с целью трудоустройства – более 4,28 млн. человек, туристы – более 2, 24 млн. человек, с частными целями – более 1,9 млн. человек, с целью учебы – более 406 тыс. человек<sup>2</sup>.

Санкт-Петербург занимает второе место среди субъектов РФ (после г. Москва) по количеству внешних мигрантов: так, в 2016 году на миграционный учет в городе было поставлено более 2, 048 млн. иностранных граждан<sup>3</sup>. Санкт-Петербург – привлекательный центр туризма, трудовой и учебной миграции: количество иностранных туристов по сравнению с данными 2015 года, увеличилось на 55,6% (до 1,1 миллионов человек), трудовых мигрантов – почти на 80% (до 395 тыс. человек), иностранных студентов – почти на 30% (до 68 тыс. человек). В 2016 году выехало из города, снявшись с миграционного учета, более 1,77 млн. иностранных граждан.

Важную роль в экономической и социальной жизни города играют внешние трудовые мигранты. В 2016 году в Санкт-Петербурге было выдано более 208 тыс. патентов на работу для иностранных граждан из стран с правом безвизового въезда в РФ, а также чуть менее 8 тыс. разрешений на работу – для иностранных граждан государств с визовым режимом. Кроме того, правом на трудовую деятельность без дополнительных разрешительных документов в Санкт-Петербурге обладают граждане государств-членов Евразийского экономического союза – Армении, Беларуси, Казахстана и Киргизии: в 2016 году их количество возросло на 15,3% и составило более 174 тыс. человек.

Растет количество иностранных граждан, получающих право на временное либо постоянное проживание в Санкт-Петербурге. В 2016 году на 30% возросло количество иностранных граждан, имеющих разрешение на временное проживание в Санкт-Петербурге (таковых – более 24 тыс. человек); на 47,7% выросла

---

2 Данные ГУВМ МВД России

3 Здесь и далее – данные УВМ ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области.

численность иностранцев, проживающих в городе на основании вида на жительство – таковых более 29 тыс. человек.

Таким образом, более половины иностранцев, посещающих город – туристы, прибывающие в Санкт-Петербург на короткий срок. Тем не менее, трудовые мигранты и иностранные студенты средних и высших учебных заведений, а также постоянно и временно проживающие в городе иностранные граждане вместе составляют не менее 520 тыс. человек – более 9% населения города. Среди длительно (не менее 1 года) пребывающих и проживающих в Санкт-Петербурге внешних мигрантов преобладают граждане государств СНГ и Евразийского экономического союза (ЕАЭС): Узбекистана (не менее 230 тыс. человек), Украины (не менее 103 тыс. человек), Таджикистана (не менее 92 тыс. человек), Беларуси (не менее 55 тыс. человек), Киргизии (не менее 54 тыс. человек), Казахстана, Молдовы, Азербайджана, Армении и других.

Кроме иностранных мигрантов, в Санкт-Петербурге находится значительное число внутренних мигрантов – граждан Российской Федерации, переехавших в город из других регионов РФ. По данным Петростата, в 2016 году в Санкт-Петербург прибыло на проживание не менее 210 тыс. граждан РФ<sup>4</sup>. Общее количество приезжающих в город внутренних и внешних мигрантов – граждан РФ и стран СНГ превышает количество выезжающих из города российских и иностранных граждан, что способствует улучшению демографической ситуации: только с 01.01.2016 до 01.12.2016 население Санкт-Петербурга увеличилось на 47,2 тыс. человек, при этом 77% прироста численности населения обеспечил именно миграционный прирост. В январе-феврале 2017 года миграционный прирост полностью компенсировал естественную убыль населения города, произошедшую за счет низкой рождаемости и высокой смертности, превысив ее в 13 раз<sup>5</sup>.

---

4 Санкт-Петербург: общие итоги миграции населения [http://petrostat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/petrostat/resources/d0dd4d004e39a3ff9da1bdba5f1db840/02migr\\_g.pdf](http://petrostat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/petrostat/resources/d0dd4d004e39a3ff9da1bdba5f1db840/02migr_g.pdf)

5 Санкт-Петербург: Характеристики демографической ситуации на 1 марта 2017 года [http://petrostat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/petrostat/resources/9e901880406832ceb618f7367ccd0f13/01dem\\_g.pdf](http://petrostat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/petrostat/resources/9e901880406832ceb618f7367ccd0f13/01dem_g.pdf)

Высокая интенсивность миграционных процессов и большое количество внутренних и внешних мигрантов, находящихся в Санкт-Петербурге, в условиях недостатка объективной информации 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 вызвать либо усугубить конфликтную ситуацию городского или местного масштаба. 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 в Санкт-Петербурге.

### **Стереотип 1. «В Санкт-Петербурге много нелегальных мигрантов».**

Это очень распространенное представление, основанное на мифе о том, что в регионе якобы находится настолько большое количество нелегальных мигрантов, что никто не знает их настоящей численности. На самом деле государству достаточно хорошо известно, сколько иностранцев находится в Санкт-Петербурге, поскольку данные о каждом иностранном гражданине попадают в электронную Центральную базу данных учета иностранных граждан (ЦБДУИГ) и многократно сверяются и обновляются на протяжении всего срока его нахождения в России. Абсолютное и 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 постанов-



ке на миграционный учет, патент на работу, трудовой договор) и сроках его действия и оформления постоянно поступают в ЦБ-ДУИГ. Помимо предоставления личных и паспортных данных трудовые мигранты подлежат дактилоскопической регистрации, проверяется состояние их здоровья. В случае отсутствия в ЦБ-ДУИГ 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 1,65 млн. иностранных граждан.

Таким образом, основными факторами риска, влияющими на законность пребывания трудовых мигрантов на территории РФ, 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 Санкт-Петербурге мигрантов примерно соответствует количеству представлений на закрытие иностранным гражданам въезда, вынесенным в Санкт-Петербурге, и не может превышать 30–40 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.

## **Стереотип 2. «Среди мигрантов высокий уровень преступности».**

Данный стереотип базируется на мифе о повышенной криминальности мигрантов и подлежит проверке с использованием

данных о преступности в регионе. Так, в 2016 году в Санкт-Петербурге было зарегистрировано 52321 преступление<sup>6</sup>, в том числе тяжких и особо тяжких преступлений – 21618 (41%). Иностранцами гражданами совершено 3084 преступления, т.е. менее 5,8% от всего количества преступлений; количество преступлений, совершенных мигрантами, снизилось на 12,6% по сравнению с данными 2015 года. При этом преступность мигрантов имеет выраженную специфику, связанную с неблагоприятным социально-экономическим положением ряда категорий иностранных граждан: так, 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 не менее 9% фактического населения Санкт-Петербурга, совершили только около 5,8% 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 факт роста преступлений, совершенных в отношении иностранцев – в 2016 году было зарегистрировано 874 таких преступления, что на 15% превышает показатели 2015 года.

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

В экономике Санкт-Петербурга занято большое количество иностранных граждан из стран СНГ: в 2016 году им было выдано более 211 тыс. патентов на работу. Всего в городе трудится не менее 390 тыс. мигрантов: иностранцы задействованы в таких сферах экономики, как строительство, оптовая и розничная торговля, ремонт автомобилей, обрабатывающее производство. Труд иностранцев используют не менее 36% предприятий города – при этом только 43,2% иностранных работников заняты на

---

6 Данные Прокуратуры Санкт-Петербурга

низкоквалифицированных либо не требующих профессиональной подготовки должностях<sup>7</sup>: в организациях Санкт-Петербурга, осуществляющих деятельность по предоставлению услуг по найму рабочего персонала, чистки и уборки помещений трудоустроено более 114 тыс. трудовых мигрантов.

Такое значительное количество трудовых мигрантов вовсе не перекрывает потребностей экономики Санкт-Петербурга: на конец декабря 2016 года работодателями города 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, на начало 2014 года средняя трудовая неделя иностранного работника длилась 58 часов, средняя заработная плата мигранта на конец 2013 года составляла 28103 рублей: таким образом, средний трудовой мигрант еще 3 года назад получал в 1,5 раза меньше, а работал – 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 117815 уведомлений о заключении трудовых отношений с иностранцами на основании патентов на работу, что в 1,8 раза меньше количества оформленных патентов.

#### **Стереотип 4. «От мигрантов город несет убытки».**

Бюджет Санкт-Петербурга получает значительные доходы в виде авансовых налоговых платежей мигрантов за пользование патентом на работу, установленных в размере 3000 рублей

---

7 Данные Комитета по труду и занятости населения Санкт-Петербурга – здесь и далее.

в месяц. Так, за 2015 год бюджет города получил более 3,8 млрд. рублей, в 2016 году – более 7 млрд. рублей. В 2015 году бюджеты регионов РФ получили более 36 млрд. рублей от налоговых платежей трудовых мигрантов, пользующихся патентом на работу.

Таким образом, даже без учета косвенных налогов, потребительских расходов трудовых мигрантов и их вклада в экономическое развитие города, доходы, получаемые непосредственно бюджетом Санкт-Петербурга только от одной из категорий трудящихся-мигрантов, весьма значительны.

### **Стереотип 5. «Мигранты много рожают и вытесняют местное население».**

Более 85% внешних трудовых мигрантов в Санкт-Петербурге и в целом 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, 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 2,7 ребенка 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. Учитывая снижение уровня рождаемости среди внешних мигрантов и их общую численность среди населения города, гипотетическое «вытеснение» постоянного населения Санкт-Петербурга невозможно ни в среднесрочной, ни в долгосрочной перспективе – для этого потребовался бы как минимум четырехкратный рост количества внешних мигрантов. Кроме того, процессы социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов в Санкт-Петербурге при должной поддержке интеграционных процессов приведут к постепенной ассимиляции потомков внешних мигрантов, сопровождающейся полным принятием социальных, поведенческих и культурных стандартов, принятых среди местного населения.

### **Стереотип 6. «Мигранты распространяют опасные заболевания»**

Эпидемиологическая ситуация в среде иностранных граждан, приезжающих в Санкт-Петербург, изучена сравнительно хорошо и представляется в целом несколько более благоприятной, нежели среди местного населения. Большая часть трудовых мигрантов трудится в Санкт-Петербурге на основании патента на работу и при оформлении этого документа проходит медицинское освидетельствование. Медицинское освидетельствование проходят также иностранные граждане, претендующие на разрешение на временное проживание и вид на жительство. По данным Комитета по здравоохранению, в 2016 году медицинское освидетельствование прошли более 308 тыс. иностранных граждан и лиц без гражданства. Только у 559 человек (0,18% от прошедших тестирование) обнаружены заболевания, представляющие опасность для окружающих: ВИЧ-инфекция – у 235 человек, туберкулез – у 193 человек, инфекции, передающиеся половым путем – у 131 человек, наркомания – у 0 человек. При этом в отношении лиц, у которых выявлены данные инфекционные заболевания, медицинские организации направляют в Управление Роспотребнадзора по Санкт-Петербургу материалы для принятия решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина. На основании этих сведений Федеральная служба Роспотребнадзора принимает решение о неразрешении въезда данных граждан на территорию РФ. Получение документов, дающих право на пребывание либо проживание в РФ для лиц, не прошедших медицинскую комиссию, невозможно. В то же время, по оценке специалистов, на конец 2015 года показатель пораженности населения Петербурга ВИЧ-инфекцией составлял 1% от населения города<sup>8</sup>.

### **Стереотип 7. «Дети мигрантов заполнили школы и детские сады города»**

Согласно статистике Комитета по образованию, в 2015–2016 учебном году в городе обучалось лишь 11 тыс. детей иностран-

---

8 <https://ok-inform.ru/obshchestvo/medicine/49182-peterburg-pereshel-epidporog-zabolevaemosti-vich-spid.html>

ных граждан, из которых более 9200 человек – школьники, около 1800 – дошкольники. Всего в 2016 году в Санкт-Петербурге насчитывалось 448 тыс. учащихся и 252 тыс. дошкольников<sup>9</sup>. Таким образом, удельный вес иностранных граждан среди детей, обучающихся в школах и посещающих дошкольные учреждения в Санкт-Петербурге, не превышает 2% и 0,7% соответственно. Слухи о засилии детей-мигрантов в школах города, таким образом, мало соотносятся с имеющимися достоверными данными о ситуации.

## Правовое положение иностранных граждан

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;

---

<sup>9</sup> <https://www.spbdnevnik.ru/news/2016-08-22/kolichestvo-pervoklassnikov-v-peterburge-opyat-vyroslo/>

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 опасений<sup>10</sup>. 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 стран СНГ, осуществляющие трудовую деятельность на основании патента в соответствии со ст. 13.3 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан».

**Б) Иностранные работники из стран с визовым режимом въезда** – временно пребывающие с целью трудоустройства в РФ на основании рабочей визы иностранные граждане, осу-

---

<sup>10</sup> О беженцах: Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4528–1 / Портал правовой информации «Право.Ру» – Режим доступа: <http://docs.pravo.ru/zakon-o-bejencah/> – п. 1 ст. 1

ществляющие 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 N86-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).

**3) Переселенцы** – иностранные граждане или лица без гражданства, намеревающиеся иммигрировать в Российскую Федерацию на постоянное место жительства либо с целью на-



турализации, 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»<sup>11</sup>.

**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 №62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», ст. 33.1.

**4) Иностранные военнослужащие** – лица, поступившие на военную службу по контракту в ВС РФ либо принятые на работу в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска

---

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

и воинские формирования в качестве лица гражданского 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) Иностранные 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».

Иностранные 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:

- **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 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. В целях реализации прав членов семей трудящихся-мигрантов государств-участников СНГ соответствующие изменения необходимо внести в Федеральный закон № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан».

- **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 соответ-

ствии 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»;

В то же время, 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 №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.

Иностранный гражданин, имеющий 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.

## **Миграционное законодательство 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**, а также в **Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период 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 отраслей<sup>12</sup>.

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 развития<sup>13</sup>.

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. На это направлен и Указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»<sup>14</sup>, в котором предусматривалась подготовка проектов нормативных правовых актов, направленных на усиление административной и уголовной ответственности за нарушение требований миграционного законодательства.

Помимо Концепции государственной миграционной политики до 2025 года, вопросы регулирования миграции рассматриваются и в другом основополагающем административно-правовом документе – **Стратегии государственной национальной**

---

12 Там же, п. 21

13 Там же, п. 22

14 Об обеспечении межнационального согласия: указ Президента РФ от 07 мая 2012 г. № 602.

**политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Указом Президента РФ от 19.12.2012 г. № 1666)<sup>15</sup>, провозглашающей необходимость содействия социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов.**

Правовое положение иностранных граждан определяется корпусом основных федеральных законов: **Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 15.08.1996 N114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федеральный закон от 18.07.2006 N109-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»<sup>16</sup>, с 01 июня 2016 года была упразднена Федеральная миграционная служба России. Функции ФМС

---

15 О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: указ Президента РФ от 19.12.2012 г. №1666.

16 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).



возложены на **Главное управление по вопросам миграции Министерства внутренних дел РФ**.

Помимо **ГУВМ МВД РФ**, регулирование трудовой миграции отчасти осуществляется Министерством труда и социальной защиты, а также исполнительной властью субъектов РФ, в ряде которых разработаны и приняты соответствующие государственные программы и определены органы исполнительной власти, ответственные за реализацию миграционной политики.

## **Трудовое законодательство РФ**

Особенности осуществления трудовой деятельности иностранных граждан в РФ определяются установленным порядком, предполагающим особые условия, упрощенные условия и ограничения. Основы и особенности трудовой деятельности иностранных граждан в РФ определяются положениями Конституции РФ, международными договорами, федеральными законами – в частности, Федеральным законом от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан», Трудовым кодексом РФ, постановлениями Правительства РФ и указами Президента РФ, приказами Министерства труда и социальной защиты РФ, органами исполнительной власти субъектов РФ.

Конституция Российской Федерации устанавливает принцип недискриминации в трудовых отношениях, свободы выбора трудовой деятельности, на вознаграждение за труд в размере не ниже минимального размера оплаты труда, провозглашает запрет принудительного труда. Данные положения, безусловно, распространяются и на иностранных работников, однако их реализация сопряжена с многочисленными особенностями, установленными федеральным законодательством.

Международные соглашения Российской Федерации устанавливают режим максимального благоприятствования в осуществлении трудовой деятельности ряда категорий иностранных граждан. В соответствии с Решением Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22.06.1996 N4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление

других социально-трудовых гарантий», на граждан Республики Беларусь, осуществляющих трудовую деятельность в РФ, не распространяются ограничения, предусмотренные национальным законодательством РФ, утверждаются равные права с гражданами РФ в сфере трудовых отношений, учитывается трудовой стаж граждан Республики Беларусь, обеспечиваются все социальные гарантии в соответствии с трудовым законодательством РФ<sup>17</sup>. Договор о Евразийском экономическом союзе, вступивший в силу с 1 января 2015 года, гарантируют свободное перемещение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы на пространстве ЕАЭС.

Учет особенностей регулирования трудовой деятельности граждан ЕАЭС и Союзного государства позволяет сделать вывод о распространении принципов свободного доступа к национальному рынку труда, равноправия в сфере трудоустройства и предоставления социальных гарантий, отмене ограничений в сфере трудоустройства в рамках постсоветских интеграционных образований. Выступая участником указанных международных договоров, Российская Федерация выстраивает максимально либеральную политику в сфере трудовой миграции для своих ближайших геополитических партнеров.

Особенности регулирования труда иностранных работников установлены положениями главы 50.1 Трудового Кодекса Российской Федерации, вступившими в силу с 1 января 2016 года<sup>18</sup>. Статьей 327.1 устанавливается, что иностранные граждане могут вступать в трудовые отношения в Российской Федерации по достижении ими 18 лет, если иное не установлено федеральными законами. Статья 327.2 определяет необходимость включения в трудовой договор с иностранным работником сведений о документах, дающих право осуществления трудовой деятельности в РФ (патенте, разрешении на работу, виде на жительство), а также данных страхового медицинского полиса иностранного гражданина. Статьей 327.3 дополнительно утверждает данные

---

17 Решение Высшего Совета Сообщества Беларуси и России от 22.06.1996 N4 «О равных правах граждан на трудоустройство, оплату труда и предоставление других социально-трудовых гарантий».

18 «Трудовой кодекс Российской Федерации» от 30.12.2001 N197-ФЗ (ред. от 03.07.2016).

документы иностранного гражданина в качестве необходимых к предоставлению работодателю для заключения трудового договора. Статьи 327.4 и 327.5 разъясняют порядок временного перевода и отстранения от работы иностранных работников. Статья 327.6 устанавливает ряд особенностей прекращения трудового договора с иностранным работником, определяя в качестве таковых истечение срока действия либо аннулирование документов, дающих право осуществлять трудовую деятельность, пребывать либо проживать в Российской Федерации. Кроме того, основанием прекратить трудовые отношения с иностранным работником оказывается отсутствие либо истечение срока действия страхового медицинского полиса иностранного гражданина, а также приведение численности иностранных работников в соответствие с установленными ограничениями на осуществление ими трудовой деятельности в РФ.

Необходимо отметить, что иные положения Трудового Кодекса РФ распространяются на иностранных граждан в полном объеме, за исключением особенностей, установленных иными федеральными законами, постановлениями Правительства РФ, указами Президента РФ.

Наиболее полным административно-правовым источником в части трудовой деятельности иностранных работников в Российской Федерации является Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан», содержащий шесть статей (ст. 13, ст. 13.2–13.6), определяющих особенности осуществления трудовой деятельности иностранными гражданами различных категорий.

Статья 13 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан» фактически определяет общий и особенный порядок осуществления иностранными работниками трудовой деятельности у работодателей и заказчиков услуг, привлекающих иностранных граждан по трудовым либо гражданско-правовым договорам соответственно.

**1) Общий порядок:** временно пребывающие в РФ иностранные граждане, достигшие 18-ти лет, осуществляют трудовую деятельность на основании разрешительных документов – разрешения на работу либо патента.

Для **граждан с визовым режимом въезда** в РФ предусмотрена необходимость оформления разрешения на работу. Разрешение на работу – документ, дающий иностранным гражданам из стран с визовым режимом въезда в РФ, иностранным гражданам – высококвалифицированным специалистам, а также иностранцам – студентам очных отделений российских высших учебных заведений, право трудоустройства в РФ у определенно-го работодателя.

Таким образом, привлечение иностранных работников с визовым режимом въезда в РФ, то есть граждан стран ближнего зарубежья, осуществляется в **разрешительном порядке**, потребность в их привлечении определяется посредством квотирования, а трудовая деятельность осуществляется у конкретного работодателя, получившего соответствующее разрешение.

**Граждане, въехавшие в РФ в безвизовом порядке**, осуществляют трудовую деятельность на основании патента в порядке, определенном ст. 13.3 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан». Патент – документ, подтверждающий право иностранных граждан государств с безвизовым режимом въезда в РФ осуществлять трудовую деятельность у работодателей и заказчиков услуг – физических и юридических лиц. Патент выдается иностранному гражданину на срок от 1 до 12 месяцев. За пользование патентом на работу иностранный работник ежемесячно оплачивает налог на доходы физических лиц в виде авансового налогового платежа, размер которого утверждается высшим органом исполнительной власти субъекта РФ. Иностран- ный гражданин, намеревающийся осуществлять трудовую дея- тельность по патенту, обязан оформить патент в течение 30 дней со дня въезда на территорию РФ.

Работодатели и заказчики услуг имеют право привлекать к трудовой деятельности иностранных работников, имеющих действительный патент, без получения разрешения на привлечение иностранной рабочей силы.

Установленный порядок получения иностранными гражданами разрешения на работу либо патента включает в себя:

- прохождение медицинского освидетельствования на пред- мет отсутствия у иностранного гражданина социально опасных

заболеваний, в том числе ВИЧ-инфекции, с предоставлением соответствующего медицинского заключения;

- подтверждение иностранным гражданином необходимого уровня знания русского языка, истории России и основ российского законодательства – посредством предоставления сертификата о прохождении соответствующего тестирования, предоставления диплома об окончании учебного заведения в СССР до 1 сентября 1991 года, или предоставления заверенного и нострифицированного диплома об окончании учебного заведения в любой из стран СНГ с отметкой о прохождении соответствующих курсов;

- подтверждение намерения осуществлять трудовую деятельность – посредством предоставления ходатайства от работодателя либо заказчика услуг;

- оплату соответствующей государственной пошлины либо авансового налогового платежа;

- подтверждение законного пересечения границы РФ с целью трудоустройства – посредством предоставления миграционной карты со штампом о пересечении границы РФ с подчеркнутой целью визита «работа»;

- подтверждение законности пребывания в РФ – посредством предоставления уведомления о постановке на миграционный учет;

- подтверждение гарантий получения медицинской помощи – посредством предоставления страхового медицинского полиса добровольного страхования;

Временно пребывающий в РФ иностранный гражданин обязан осуществлять трудовую деятельность по разрешению на работу или патенту только в том субъекте РФ, в котором получен соответствующий документ. При этом иностранный работник, трудящийся на основании патента, может заключать трудовые отношения с различными работодателями либо заказчиками услуг.

Работодатели и заказчики услуг, привлекающие к трудовой деятельности иностранных граждан, обязаны уведомлять территориальное подразделение федерального органа исполнительной власти о заключении и расторжении трудовых отношений с иностранным гражданином в 3-дневный срок. Иностранные

работники, трудоустроенные на основании патента на работу, должны предоставить в территориальное подразделение ГУВМ МВД РФ копию трудового либо гражданско-правового договора в течение 2 месяцев со дня получения патента<sup>19</sup>.

Действительные разрешение на работу и патент необходимы для продления срока пребывания в РФ по месту временного пребывания иностранных граждан и для постановки на миграционный учет по месту пребывания (нахождения) по адресу работодателя<sup>20</sup>.

**2) Особенный порядок:** иностранные граждане, достигшие 18-ти лет, осуществляют трудовую деятельность в РФ в упрощенном порядке либо без дополнительных разрешительных документов на основании особого правового статуса и в особом порядке:

**Высококвалифицированные специалисты:** иностранные граждане, имеющие опыт работы, навыки или достижения в конкретной области деятельности (научные, педагогические, медицинские, технические работники), если условия привлечения их к трудовой деятельности в Российской Федерации предполагают получение заработной платы установленного размера – привлекаются к трудовой деятельности вне квоты и осуществляют трудовую деятельность на основании разрешений на работу. Разрешение на работу высококвалифицированного специалиста имеет срок действия до 3 лет и выдается на основании ходатайства работодателя, трудового либо гражданско-правового договора, а также при предъявлении документов, подтверждающих статус высококвалифицированного специалиста. Порядок осуществления трудовой деятельности и привлечения на работу высококвалифицированных специалистов установлен ст. 13.2 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан». Работодатели имеют право привлекать членов семьи высококвалифицированного специалиста к работе без получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников, в соответствии

---

19 Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан», ст.13, 13.3

20 Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» от 18.07.2006 N109-ФЗ

с пп. 2 п. 4.5 ст. 13 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан».

**Временно проживающие в РФ иностранные граждане** могут осуществлять трудовую деятельность в том субъекте РФ, в котором они проживают, без получения разрешения на работу либо патента, на основании разрешения на временное проживание.

**Постоянно проживающие в РФ иностранные граждане** могут осуществлять трудовую деятельность в РФ на основании вида на жительство.

**Иностранные граждане, обучающиеся в Российской Федерации по очной форме** в профессиональной образовательной организации или образовательной организации высшего образования по основной профессиональной образовательной программе, имеющей государственную аккредитацию, имеют право осуществлять трудовую деятельность в том субъекте РФ, в котором они проживают, на основании разрешения на работу. Указанные иностранные граждане также имеют право осуществлять в свободное время трудовую деятельность в той организации, в которой они обучаются, по трудовому договору без дополнительных разрешительных документов.

**Беженцы** имеют право осуществлять в РФ трудовую деятельность без дополнительных разрешительных документов до утраты ими или лишения их статуса беженца.

**Лица, получившие временное убежище,** имеют право осуществлять в РФ трудовую деятельность на территории субъекта РФ, в котором они пребывают, без дополнительных разрешительных документов до утраты ими или лишения их временного убежища.

**Участники Государственной программы содействия добровольному переселению в РФ соотечественников** имеют право осуществлять трудовую деятельность в РФ в том субъекте РФ, в который они переселяются, без дополнительных разрешительных документов на срок участия в программе переселения и в соответствии с условиями государственных программ содействия добровольному переселению в РФ соотечественников субъекта РФ.

**Ограничения трудовой деятельности иностранных работников** могут быть установлены Правительством РФ, федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции, а в отношении временно пребывающих иностранных граждан, трудящихся на основании патента – федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции по представлению высшего органа исполнительной власти субъекта РФ. Перечень объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу, утвержден Постановлением Правительства РФ от 11.10.2002 N755<sup>21</sup>. Это следующие объекты и организации:

1) объекты и организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований;

2) структурные подразделения по защите государственной тайны и подразделения, осуществляющие работы, связанные с использованием сведений, составляющих государственную тайну, органов государственной власти и организаций;

3) организации, в состав которых входят радиационно-опасные и ядерно опасные производства и объекты, на которых осуществляются разработка, производство, эксплуатация, хранение, транспортировка и утилизация ядерного оружия, радиационно опасных материалов и изделий.

В соответствии с п. 5 ст. 18 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан», в целях защиты национального рынка труда Правительством РФ ежегодно устанавливается допустимая доля иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими отдельные виды экономической деятельности в РФ. На 2017 год данные ограничения установлены постановлением Правительства РФ от 8 декабря 2016 г. N1315 следующим образом:

- выращивание овощей – в размере 50 процентов общей численности работников, используемых указанными хозяйствующими субъектами;

---

21 Постановление Правительства РФ от 11 октября 2002 г. N 755 «Об утверждении перечня объектов и организаций, в которые иностранные граждане не имеют права быть принятыми на работу»



- торговля розничная алкогольными напитками, включая пиво, в специализированных магазинах – в размере 15 процентов общей численности работников;
- торговля розничная табачными изделиями в специализированных магазинах – в размере 15 процентов общей численности работников;
- торговля розничная лекарственными средствами в специализированных магазинах (аптеках)) – в размере 0 процентов общей численности работников;
- торговля розничная в нестационарных торговых объектах и на рынках, а также торговля розничная вне магазинов, палаток, рынков – в размере 0 процентов;
- деятельность прочего сухопутного пассажирского транспорта – в размере 30 процентов;
- деятельность автомобильного грузового транспорта – в размере 30 процентов общей численности работников;
- деятельность в области спорта – в размере 25 процентов общей численности работников<sup>22</sup>.

## **Социальное законодательство РФ**

### **– Социальная поддержка**

Получить государственную социальную поддержку в РФ могут иностранные граждане, имеющие вид на жительство, лица без гражданства и беженцы, которые постоянно проживают на территории РФ. Иностранец, имеющий вид на жительство, или удостоверение лица без гражданства, или удостоверение беженца либо свидетельство о временном убежище, имеет право подать заявление на оказание социальной поддержки. Порядок получения социальной помощи иностранными гражданами определен в **Федеральном законе от 28.12.13**

---

22 Постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2016 г. N 1315 г. Москва «Об установлении на 2017 год допустимой доли иностранных работников, используемых хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность в отдельных видах экономической деятельности на территории Российской Федерации».

## **№ 442 ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в РФ».**

Виды социальных услуг, предусмотренные действующим законодательством:

- социально-бытовые – обеспечение питанием, одеждой, обувью и предметами первой необходимости, организация досуга;
- медицинские – поддержание и сохранение здоровья;
- психологические – оказание психологической помощи;
- педагогические – профилактика отклонений в поведении и развитии, оказание помощи семье в воспитании детей;
- трудовые – оказание помощи в трудоустройстве и в решении других проблем, связанных с трудовой адаптацией;
- правовые – юридические услуги, в том числе бесплатно.

Существуют также срочные социальные услуги, которые включают в себя:

- бесплатное горячее питание или наборы продуктов;
- обеспечение одеждой, обувью и другими предметами первой необходимости;
- содействие в получении временного жилья;
- юридическую помощь;
- экстренную психологическую помощь.

Большинство иностранных граждан, осуществляющих в РФ трудовую деятельность, равно как и члены их семей, оказываются исключены из системы прямой государственной социальной и правовой поддержки, поскольку являются временно пребывающими на территории РФ.

### **– Медицинская помощь и вопросы здравоохранения**

Важным условием социального благополучия иностранных граждан и членов их семей в РФ является обеспечение доступа к медицинской помощи. Каждый человек, находящийся в России, по закону имеет право на медицинскую помощь. Однако формы и объем оказания медицинской помощи неодинаковы: государство оставляет за собой право определять, какая помощь будет оказываться бесплатно в очередной плановый период.

Гарантии оказания медицинской помощи определяются Федеральным Законом «Об охране здоровья граждан в РФ» (323-

ФЗ от 21.11.2011 г.), а также постановлением «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории Российской Федерации» (Постановление Правительства Российской Федерации от 06.03.2013 № 186).

Формы медицинской помощи иностранным гражданам:

- экстренная помощь – стационарная или скорая помощь, оказываемая при внезапных острых заболеваниях, состояниях или обострении хронических заболеваний, представляющих угрозу жизни пациента и требующая срочного медицинского вмешательства. Экстренная помощь оказывается бесплатно и безотлагательно всем и каждому без исключения.

- скорая и скорая специализированная помощь – вид экстренной помощи, оказывается при заболеваниях, травмах, отравлениях, несчастных случаях и т.п. ситуациях, требующих срочного медицинского вмешательства. Включает первую медицинскую помощь и транспортировку больного. Скорая помощь оказывается безотлагательно, всем и каждому без исключения. Государственная скорая помощь оказывается бесплатно.

- неотложная помощь – оказывается при внезапных острых заболеваниях, состояниях, обострении хронических заболеваний без угрозы жизни пациента (например, острая зубная боль). Оказание неотложной помощи требует заключения договора медицинского страхования (обязательное медицинское страхование (ОМС) или добровольное медицинское страхование (ДМС)) либо договора об оказании услуг. В государственных учреждениях обладателей ОМС лечат бесплатно.

Согласно п. 1 ст. 10 Федерального закона от 29.11.2010 №326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», застрахованными лицами являются постоянно или временно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане, лица без гражданства – т.е. те иностранцы, в том числе неработающие дети со дня рождения до достижения ими возраста 18 лет (пп. а) п. 5 ст. 10 того же закона), у кого есть разрешение на временное проживание или вид на жительство. В соответствии с положениями Федерального закона «О беженцах», обязательному медицинскому страхованию подлежат также беженцы и лица, имеющие временное убежище в РФ.

Согласно п. 3 ст. 98 Договора о ЕАЭС, трудящиеся – граждане государств-членов ЕАЭС и члены их семей имеют те же гарантии на социальное обеспечение, что и граждане РФ. В понятие «социальное обеспечение (социальное страхование)», согласно п. 5 ст. 96 Договора, входит и обязательное медицинское страхование.

Правилами обязательного медицинского страхования в РФ, утвержденными Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 28 февраля 2011 г. N158н, с 1 января 2017 года также определен порядок оформления полисов ОМС для трудящихся – иностранных граждан государств-членов ЕАЭС; в то же время, в соответствии с данными Правилами, российские страховые медицинские организации оформляют полисы ОМС членам семей трудящихся граждан ЕАЭС только в том случае, если они имеют разрешение на временное проживание или вид на жительство в РФ.

### **– Вопросы образования**

Согласно положениям Конвенции о правах ребенка, Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (Федеральный закон № 273-ФЗ от 29.12.2012 г.), приказа Министерства образования и науки РФ от 15 февраля 2012 г. N107 «Об утверждении Порядка приёма граждан в общеобразовательные учреждения», иностранные граждане имеют право учиться в общеобразовательных учреждениях наравне с гражданами РФ.

Таким образом, дети иностранных граждан, как и дети граждан РФ, имеют право посещать детские сады и обучаться в школе. Более того – дети школьного возраста, находящиеся в России, обязаны учиться в школе: если родители не отдают ребенка в школу, привлекают его к трудовой деятельности и содержат его в плохих условиях – служба опеки и полиция могут привлечь их к административной ответственности в соответствии с положениями действующего законодательства.

Граждане стран СНГ, не имеющие права на трудоустройство в РФ, не могут находиться в РФ более 90 дней в полугодие. Этот закон касается и детей иностранных граждан – постоянно жить в РФ, выезжая за границу и сразу въезжая обратно, не получится. Если оба родителя – граждане страны СНГ – находятся на территории РФ на законных основаниях и официально тру-

доустроены на длительный срок, они могут обратиться в территориальное отделение ГУВМ МВД по месту их пребывания для продления срока пребывания в РФ их ребенка, для того, чтобы он мог продолжать обучение в российской школе.

Если оба родителя – граждане страны СНГ – находятся на территории РФ на законных основаниях и официально трудоустроены на длительный срок, они могут обратиться в отделение ГУВМ МВД по месту пребывания (регистрации) для продления срока пребывания в РФ своих детей.

Любой ребенок, имеющий удостоверение личности, а также документ, дающий ему право находиться на территории Российской Федерации, может получать образование в государственной школе. Единственным основанием для отказа в приеме ребенка в школу является отсутствие мест в классах – количество обучающихся в каждом классе детей не должно превышать определенные нормативы.

## **Реализация национальной и миграционной политики в Санкт-Петербурге**

Помимо ГУВМ МВД РФ и профильных федеральных министерств и органов государственной власти, реализация национальной и миграционной политики 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.

Приоритеты реализации национальной и миграционной политики РФ в Санкт-Петербурге отмечены в **Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года**<sup>23</sup> (далее – **Стратегия-2030**). В части

---

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

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.

Стратегия-2030 уделяет значительное внимание развитию межнациональных и межконфессиональных отношений в городе. Основной целью развития данного направления является создание в Санкт-Петербурге атмосферы взаимного доброжелательного отношения друг к другу людей различных национальностей и вероисповеданий. Для достижения этой цели необходима реализация комплекса мер по следующим направлениям:

- 1) Город должен обеспечить все необходимые условия для активного включения иностранных граждан в жизнь города, для их социокультурной адаптации. В первую очередь необходимо обеспечить надлежащие условия для их жизни и труда, а также

легального пребывания на территории Санкт-Петербурга. Необходимо проводить мероприятия, направленные на формирование у мигрантов уважительного отношения к традициям страны, в которую они приехали. Для этого, прежде всего, нужно знакомить их с этими традициями и объяснять их важность для граждан России.

2) Важным направлением должно стать обучение иностранцев русскому языку. Особенное внимание здесь должно быть уделено детям. В школах следует организовывать дополнительные курсы русского языка для иностранцев. Требуется проводить мероприятия, направленные на противодействие формированию замкнутых анклавов мигрантов по этническому признаку. Для этого надо укреплять роль национальных общественных объединений, национально-культурных автономий в социальной и культурной адаптации мигрантов на основе использования инфраструктуры культурных и учебных центров. Следует вовлекать этнокультурные и общественные объединения, религиозные организации в деятельность по развитию межнационального и межконфессионального диалога, возрождению семейных ценностей, противодействию экстремизму, национальной и религиозной нетерпимости.

3) Повышению толерантности будут способствовать массовые межэтнические и межкультурные мероприятия, которые необходимо проводить в городе. Также необходимо формирование организованного досуга молодежи и использование социальной рекламы. Организация досуга должна охватывать широкий спектр интересов молодых людей. Мероприятия, как уже было сказано, должны иметь объединяющую направленность, то есть следует вовлекать в участие в них людей разных национальностей и вероисповеданий. Социальная реклама должна способствовать устранению барьеров во взаимоотношениях людей различных этнических групп. Следует в целом создавать благоприятную атмосферу межкультурного и межконфессионального взаимодействия в петербургском сообществе, расширять формы этнокультурного сотрудничества.

4) Необходимо вести разъяснительную работу среди населения и особенно молодежи о недопустимости проявления агрес-

сии к мигрантам, об ответственности за распространение различными способами экстремистских идей, о необходимости решать возникающие конфликты правовыми методами. Следует воспитывать у молодежи позитивные ценности и установки на уважение, понимание и принятие многообразия культур, представленных в Санкт-Петербурге.

5) Особое внимание должно уделяться проведению курсов повышения квалификации и тренингов для сотрудников правоохранительных органов и работников органов управления по проблемам профилактики экстремистских идей. Необходимо активно сотрудничать с представителями национально-культурных автономий, а также проводить мониторинг СМИ и сети Интернет для пресечения распространения идей экстремистского толка. Следует привлекать институты гражданского общества и интернет-провайдеров к противодействию пропаганде идей экстремизма в социальных сетях. Создание государственной и муниципальной систем мониторинга состояния межэтнических отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций позволит значительно снизить социальную напряженность.

## **Государственные программы Санкт-Петербурга**

В Санкт-Петербурге реализация национальной и миграционной политики РФ осуществляется органами исполнительной государственной власти субъекта в рамках профильных государственных программ, утвержденных Правительством Санкт-Петербурга:

– Комитетом по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики – в соответствии с Подпрограммой 3 «Укрепление гражданского единства и гармонизация межнациональных отношений в Санкт-Петербурге», Подпрограммой 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»**;



– 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»**

1) Государственная программа Санкт-Петербурга **«Создание условий для обеспечения общественного согласия в Санкт-Петербурге на 2015–2020 годы»**

Задачи государственной программы:

- создание условий для успешной социализации и эффективной самореализации молодежи Санкт-Петербурга в современном обществе;

- формирование у граждан, проживающих в Санкт-Петербурге, патриотического сознания, чувства гражданского долга и любви к Родине;

- формирование у граждан, проживающих в Санкт-Петербурге, уважительного отношения к различным этносам, культурам и религиям;

- создание условий для социальной, языковой и культурной интеграции мигрантов в российское общество, адаптации их к условиям жизни в Санкт-Петербурге в целях снижения связанных с миграцией социальных и иных рисков;

- создание механизмов и условий для повышения доступности для граждан, проживающих в Санкт-Петербурге, социально значимой информации.

Выполнение задач в части национальной и миграционной политики предусмотрено подпрограммами 3 и 5 данной государственной программы.

**Подпрограмма 3. «Укрепление гражданского единства и гармонизация межнациональных отношений в Санкт-Петербурге».**

Цель Подпрограммы 3 – совершенствование усилий исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в реализации мер для увеличения положительного настроения в обществе в отношении межнациональных отношений в Санкт-Петербурге. А также консолидация сил в деле укрепления гражданского единства и гармонизации межнациональных отношений в Санкт-Петербурге на основе ценностей многонационального

российского общества, общероссийской гражданской идентичности и петербургского социально-культурного самосознания.

Задачами Подпрограммы 3 являются:

- снижение числа преступлений, совершаемых мигрантами;
- снижение числа преступлений против мигрантов;- воспитание у молодежи позитивных ценностей и установок на уважение, понимание и принятие сконцентрированного в Санкт-Петербурге многообразия культур;

- создание благоприятной атмосферы межкультурного и межконфессионального взаимодействия в петербургском сообществе, расширение форм сотрудничества с национально-культурными объединениями, религиозными организациями, общинами и землячествами.

В рамках указанной подпрограммы в Санкт-Петербурге:

- запущен официальный сайт в помощь трудовым мигрантам «Добро пожаловать в Санкт-Петербург!» ([migrantinfo.spb.ru](http://migrantinfo.spb.ru));

- организована работа информационных пунктов для трудовых мигрантов «Уголок мигранта» на базе Центральной библиотечной сети города и городских доходных домов;

- осуществляется деятельность СПб ГКУ «Санкт-Петербургский Дом национальностей»;

- проводятся тематические, фестивали, конференции, круглые столы, образовательные, просветительские и культурно-массовые мероприятия.

### **Подпрограмма 5. «Реализация Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации в Санкт-Петербурге».**

Цель Подпрограммы 5 – Создание условий для социальной, языковой и культурной адаптации мигрантов, направленных на снижение связанных с миграцией социальных рисков

Задачами Подпрограммы 5 являются:

- реализация системы мер, направленных на адаптацию и интеграцию трудовых мигрантов;

- предупреждение возникновения инфекционных и паразитарных заболеваний в условиях массовой миграции;

- профилактика несчастных случаев среди работающих мигрантов;

создание системы социального обслуживания и жилищного обустройства трудовых мигрантов;

- профилактика межэтнических и межкультурных конфликтов, искоренение проявлений ксенофобии, мигрантофобии, расизма;
- реализация комплексных интеграционно-адаптационных мероприятий, направленных на включение российских и зарубежных мигрантов в новую для них культурную среду и систему социальных отношений.

В рамках указанной подпрограммы в Санкт-Петербурге:

- осуществляется издание информационных материалов для трудовых мигрантов;

- оборудуются информационные пункты в местах пребывания и проживания трудовых мигрантов;

- проводятся социологические исследования, в том числе с целью оценки деятельности по адаптации и интеграции мигрантов в Санкт-Петербурге;

- проводятся мероприятия по информированию сотрудников исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и подведомственных им учреждений в сфере миграционных процессов, адаптации и интеграции мигрантов, соблюдения прав иностранных граждан, профилактики ксенофобии и экстремизма;

- организуются районные информационно-культурные мероприятия для мигрантов «Под крылом Петербурга»;

- предоставляются субсидии социально-ориентированным некоммерческим организациям на реализацию мероприятий, направленных на бытовую, языковую и социокультурную адаптацию мигрантов, профилактику экстремизма, укрепление межнационального согласия и гражданского единства;

- проводится конкурс инициатив, направленных на социокультурную адаптацию и интеграцию мигрантов, снижение межнациональной напряженности.

## **2) Государственная программа «Содействие занятости населения в Санкт-Петербурге на 2015–2020 годы»**

Задачи государственной программы:

1. Сближение спроса и предложения на рынке труда путем проведения активной политики занятости (максимального ис-

пользования трудового потенциала жителей Санкт-Петербурга).  
Повышение уровня социальной поддержки безработных граждан.

2. Повышение эффективности государственного регулирования рынка труда. Достижение сбалансированности спроса и предложения трудовых ресурсов.

3. Формирование целостной системы профессиональной ориентации для обеспечения процесса профессионального самоопределения граждан в соответствии с потребностями рынка труда.

4. Повышение эффективности системы профессионального образования.

5. Оптимизация объемов и профессионально-квалификационной структуры привлекаемой в Санкт-Петербург рабочей силы из других регионов Российской Федерации и стран.

6. Улучшение условий и охраны труда работающих в Санкт-Петербурге

### **Подпрограмма 3 «Трудовая миграция»**

Цели подпрограммы:

Оптимизация объемов и профессионально-квалификационной структуры привлекаемой в Санкт-Петербург рабочей силы из других регионов Российской Федерации и стран;

Снижение социальной напряженности между иностранными трудовыми мигрантами и жителями Санкт-Петербурга

Задачи подпрограммы:

1. Организация взаимодействия ИОГВ с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти других субъектов Российской Федерации, а также дипломатическими и консульскими учреждениями иностранных государств по вопросам трудовой миграции;

2. Повышение трудовой мобильности российских граждан путем реализации мероприятий по привлечению для работы в Санкт-Петербурге российских граждан, проживающих в других субъектах Российской Федерации;

3. Привлечение и использование иностранных трудовых мигрантов, востребованных экономикой Санкт-Петербурга, и противодействие незаконной миграции.

4. Мониторинг миграционной ситуации в Санкт-Петербурге и подготовка предложений по совершенствованию миграционного законодательства

В рамках указанной подпрограммы в городе:

- организован СПб ГАУ «Центр трудовых ресурсов»;
- открыты отделения по работе с трудовыми мигрантами при агентствах занятости населения Санкт-Петербурга, информационный пункт в аэропорту «Пулково»;
- открыты пункты содействия организованному набору трудовых мигрантов в Киргизии и Таджикистане для работы на предприятиях Санкт-Петербурга;
- разрабатываются информационные материалы для мигрантов, проводятся информационно-консультационные мероприятия для работодателей.

## **Полномочия органов местного самоуправления Санкт-Петербурга**

Достижение целей реализации национальной и миграционной политики РФ в Санкт-Петербурге невозможно без участия органов местного самоуправления. В соответствии с пп. 42 п. 1 ст. 10 Закона Санкт-Петербурга 23 сентября 2009 года №420-79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге», к вопросам местного значения муниципальных образований муниципальных округов относится участие в создании 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 N131-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.

Комитетом по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге разработаны Методические рекомендации по реализации органами местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга соответствующих полномочий. Данные методические рекомендации утверждены распоряжением Комитета № 8-р от 25.01.2017 г. в целях:

- обеспечения взаимодействия ОМС с органами государственной власти Санкт-Петербурга, территориальными органами федеральных органов государственной власти, в том числе правоохранительными, и институтами гражданского общества в сфере межнациональных отношений;

- проведения разъяснительной работы с населением о необходимости укрепления межнационального (межконфессионального) согласия, его общественной важности;

- формирования уважительного отношения лиц, проживающих и пребывающих на территории внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга к культурным, религиозным, социальным и бытовым ценностям многонационального российского общества, соблюдения прав и свобод человека.

## Адаптация и интеграция иностраннных 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.

Понятия «адаптация» и «интеграция» многогранны, в них зачастую вкладывается различный смысл. Так, адаптация и интеграция часто понимаются как **социальные процессы**, про-

должительные и направленные на достижение конечного результата («мигранты успешно адаптируются/интегрируются»). В то же время, в ряде законопроектов, обсуждаемых в последние 3 года на федеральном уровне – в частности, в проекте федерального закона «О социальной и культурной адаптации и интеграции иностранных граждан в Российской Федерации» – адаптация и интеграция понимаются как определенный **комплекс мер: «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»**. Результатом осуществления данных мер является приобретение иностранным гражданином определенного социального и правового статуса. Кроме того, феномены адаптации и интеграции мигрантов зачастую понимаются как **социально-психологические установки** самих иностранных граждан, отражающие их отношение к социальной, культурной, экономической и правовой реальности и мотивацию на формирование определенного поведения («мигранты желают адаптироваться/интегрироваться»). Специалисту необходимо учитывать все три смысловых поля и 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 Санкт-Петербурга. В процессе пребывания в России мигрант либо выходит из социально исключенного положения, приобретая статус постоянно проживающего в России иностранного гражданина, 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 получить определенный правовой и социальный статус (оформить документы, дающие право пребывать на территории РФ), определить свою экономическую нишу (найти работу) и 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 жителем Петербурга. 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 иностранцев 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 правительстве, 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 уча-

ствовать в процессе интеграции – без потери своей собственной идентичности<sup>24</sup>.

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.).

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.

---

24 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.

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 антиинтегра-

ционных 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»<sup>25</sup>.

Отечественные исследователи склонны подразделять меры, направленные на интеграцию мигрантов, на **общие** (меры по изменению институтов принимающего общества, характеристик взаимодействия мигрантов и немигрантов) и **специальные** (меры, направленные непосредственно на мигрантов и сопряженные с созданием особых, специальных структур и институтов). В зависимости от характера реализации этих мер, они могут быть направлены на **структурную, социальную** либо **идентификационную интеграцию**<sup>26</sup>.

– **Структурная интеграция** – включение мигрантов в систему статусов принимающего общества: натурализация, предоставление постоянного статуса, меры по регуляции рынка труда (доступа к нему, безработицы, условий труда), действия, регулирующие образовательную систему (критерии доступа, финансирование), регулирование расселения, а также установление различных социальных обязательств в отношении разных категорий лиц.

– **Социальная интеграция** – установление связей разного характера между мигрантским и местным населением. Интеграционные практики такого рода призваны способствовать установлению желательных отношений между этими категориями населения. Меры нацеленные на социальную интеграцию, не могут быть специальными: их реализуют действующие на локальном

---

25 В. Ионцев, И. Ивахнюк Модели интеграции мигрантов в современной России/ CARIM-East RR2013/12, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2013.

26 Евгений Варшавер, Анна Рочева Интеграция мигрантов: что это и какую роль в ее осуществлении может играть государство. – Журнал исследований социальной политики. Том 14. № 32016 – С. 323

уровне НКО и государственные институты в области культуры и образования, создающие пространства и ситуации общения между мигрантами и немигрантами. Такие меры связаны с запуском программ, в рамках которых проводятся мероприятия, способствующие установлению добрососедских отношений между мигрантами и немигрантами, проживающими на одной территории, осуществляется подготовка людей, способных заниматься такой деятельностью.

– **Идентификационная интеграция** отражает эмоциональную связь между мигрантами и принимающим обществом и предполагает создание общего символического поля для мигрантов и немигрантов. Подобные меры могут предприниматься на разных уровнях и включают в себя создание концепций общности (на национальном или местном уровне) и их распространение среди населения посредством публикаций в СМИ, массовых мероприятий и учебных программ<sup>27</sup>.

Дискуссия об эффективности интеграционных мер, предпринимаемых в Европейском союзе, завершилась созданием «Индекса миграционной политики». В 2010 г. подходы к измерению интеграции были зафиксированы министрами стран ЕС в Сарагосской декларации и содержат следующие ключевые индикаторы эффективности по 4 направлениям:

– **Занятость:** уровень занятости; уровень безработицы; уровень экономической активности;

– **Образование:** наивысший уровень образования; доля учащихся с низкими показателями в чтении, математике и точных науках среди 15-летних; доля лиц в возрасте 30–34 лет с высшим образованием; доля лиц, рано оставивших учебу;

– **Социальная включенность:** медианный уровень дохода – медианный чистый доход мигрантского населения в пропорции к медианному чистому доходу всего населения; коэффициент риска бедности – доля [мигрантского] населения с доходом менее 60% от национального уровня доходов; доля населения,

---

27 Евгений Варшавер, Анна Рочева Интеграция мигрантов: что это и какую роль в ее осуществлении может играть государство. – С. 324

считающего состояние своего здоровья хорошим; соотношение владельцев недвижимости к невладельцам недвижимостью среди мигрантов и всего населения;

- **Активное гражданство:** доля мигрантов, получивших гражданство; доля иммигрантов, имеющих постоянное или долгосрочное разрешение на проживание; доля иммигрантов на выборах должностей [на местном уровне];

При разработке и реализации интеграционных мероприятий с привлечением мигрантов и местного населения необходимо учитывать требования по профилактике межнациональной напряженности, противодействию негативным этническим стереотипам. Основные рекомендации в области организации неконфликтного межгруппового взаимодействия описаны в рамках **теории контакта** и могут быть сформулированы следующим образом<sup>28</sup>:

- 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 иници-

---

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



циативе, однако, если контакт был осуществлен, шанс, что он изменит установку такого индивида, повышается.

Таким образом, правильно организованный позитивный контакт между мигрантами и немигрантами может эффективно способствовать преодолению негативных этнических стереотипов при соблюдении вышеперечисленных условий.

## **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 Санкт-Петербурга. В силу распространенности мнения о том, что мигранты лишь временное население, «гости» Петербурга, 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, состав-

ляют значительный (не менее 9%) процент постоянного населения Санкт-Петербурга. 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: по данным уполномоченного по правам человека, отраженным в ежегодном докладе за 2016 год, в общественные организации города в 2016 году поступило более 17000 обращений иностранных граждан. 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 Санкт-Петербурга, 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 жителей Петербурга 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 жилья<sup>29</sup>. Мигранты нуждаются в социальной поддержке, но

---

<sup>29</sup> Данные исследования, проведенного по заказу Комитета по труду и занятости населения Санкт-Петербурга, конец 2013 года.

не всегда могут претендовать на государственную социальную помощь: в соответствии с нормами федерального и регионального законодательства, право на социальное обслуживание на территории Санкт-Петербурга предоставляется иностранным гражданам и лицам без гражданства, постоянно проживающим в Российской Федерации и имеющим место пребывания в Санкт-Петербурге (т.е. имеющим вид на жительство), а также беженцам и лицам, имеющим временное убежище. Таким образом, временно пребывающие в городе иностранные граждане могут претендовать только на социальную помощь, предоставляемую социально-ориентированными некоммерческими организациями: такую помощь иностранцам продолжают оказывать общественные организации – БФ «ПСП-фонд», СПб РОО «Красный крест», СПб РБОО «Ночлежка», СПб КРОО «Мальтийская помощь», в структуре которых существуют специализированные приюты и юридические консультации. На межэтнические отношения в городе накладывает отпечаток и тот факт, что местное население мало знакомо с положением и проблемами мигрантов, их вкладом в развитие города.

Представляется необходимым содействовать социальной интеграции мигрантов посредством развития форматов взаимодействия мигрантов и немигрантов на местном уровне, повышению информированности жителей Петербурга о роли мигрантов в жизни города и специфике их положения. Требуется информировать мигрантов о возможностях получения социальной поддержки в городе, в том числе о возможностях улучшения жилищных условий. Органы местного самоуправления могут поддерживать работу общественных организаций, а также проводить мониторинг социально-экономического положения трудовых мигрантов и членов их семей на территории муниципальных образований.

## **В. Экономические аспекты**

Трудовые мигранты приезжают в Санкт-Петербург 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 в Санкт-Петербурге оказываются весьма значительны и составляют не менее 27000 рублей. Иностранцы задействованы в таких сферах экономики, как строительство, оптовая и розничная торговля, ремонт автомобилей, обрабатывающее производство. 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 2013 года составила 28103 рублей (в 1,5 раза ниже средней заработной платы жителей Санкт-Петербурга)<sup>30</sup>. 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, ухудшающим социальную ситуацию в городе. Дороговизна жилья и документов, систематические нарушения трудовых прав определяют характер мигрантской преступности в городе как вызванной прежде всего неблагоприятным социально-экономическим положением: по данным прокуратуры, в 2016 году большую часть совершенных мигрантами в городе преступлений составили использование фальшивых документов и кражи продуктов питания и одежды.

Органам местного самоуправления необходимо вести мониторинг социально-экономического положения мигрантов на территории муниципальных образований, содействовать раннему обнаружению и предупреждению трудовых и социальных конфликтов, информировать мигрантов о возможностях трудоустройства, повышения квалификации, защиты трудовых прав, содействовать выявлению недобросовестных работодателей и пресечению их незаконных действий в отношении иностранных граждан, в том числе связанных с трудовой эксплуатацией.

---

30 Там же

В осуществлении подобных мер органы местного самоуправления могут взаимодействовать с социально ориентированными некоммерческими и общественными организациями, и прежде всего – с органами государственной власти. При планировании и проведении мероприятий с привлечением иностранных граждан необходимо учитывать их занятость и режим работы.

### **Г. Культурные аспекты**

Зачастую иностранные работники, прибывшие в Санкт-Петербург, 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 Санкт-Петербурге. 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 необходимо: информировать мигрантов о нормах, ценностях и стереотипах поведения, присущих населению Санкт-Петербурга; создавать условия для вовлечения мигрантов в культурную жизнь города; 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.

### **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 петербурженок и женщин-трудовых мигрантов. Особого внимания органов местного самоуправления 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.

## **Формы и примеры участия ОМСУ Санкт-Петербурга в реализации национальной и миграционной политики в части адаптации и интеграции иностранных граждан, профилактики межнациональной напряженности и развития межнационального сотрудничества.**

В соответствии с действующим законодательством, органы местного самоуправления участвуют в создании условий, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования (далее – МО), социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межэтнических конфликтов.

Методическими рекомендациями Комитета по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге, утвержденными распоряжением № 8-р/17 от 25.01.2017 года (далее – Методические рекомендации), определены следующие формы участия органов местного самоуправления в мероприятиях по реализации национальной и миграционной политики:

- 1) взаимодействие с органами государственной власти Санкт-Петербурга, территориальными органами федеральных органов государственной власти, в том числе правоохранительными, и иными организациями, в том числе, национальными общественными объединениями, национально-культурными автономиями и казачьими обществами;
- 2) разработка и выполнение муниципальной программы;
- 3) организация информационного сопровождения своей деятельности в муниципальных средствах массовой информации, информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;



4) организация информирования и консультирования жителей МО и иностранных граждан, проживающих на территории МО в соответствии с информационными материалами, предоставляемыми Комитетом;

5) организация и проведение ОМС мероприятий;

6) участие в мероприятиях, организованных Комитетом и (или) администрацией района Санкт-Петербурга на территории МО.

Ниже мы раскроем содержание данных положений с приведением необходимых практических примеров их реализации.

## **Формирование муниципальных программ**

Целью муниципальной программы, разрабатываемой в соответствии с Методическими рекомендациями, является обеспечение на территории МО участия, в пределах компетенции органов местного самоуправления, в создании условий, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального образования, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межэтнических конфликтов.

Рекомендуемые задачи муниципальной программы:

- гармонизация межэтнических и межконфессиональных отношений,

предупреждение проявлений экстремизма и возникновения межнациональных

(межэтнических) конфликтов;

- участие в реализации мер по сохранению и развитию языков и культуры

народов Российской Федерации;

- участие в пределах компетенции ОМС в реализации мер по социальной

и культурной адаптации мигрантов;

- информационное обеспечение реализации муниципальной программы.

Рекомендуемые целевые показатели муниципальной программы:

- количество мероприятий и количество их участников;
- количество публикаций в муниципальных средствах массовой информации.

Среди мероприятий муниципальной программы, в соответствии с положениями пункта 1 статьи 10 Закона Санкт-Петербурга от 23.09.2009 № 420–79 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» (далее – Закон СПб), могут быть предусмотрены:

**Информационные мероприятия** – в рамках подпунктов 24, 25, 30 пункта 1 ст. 10 Закона СПб:

1) информирование иностранных граждан о законодательстве РФ и Санкт-Петербурга в части правового положения, миграционного учета, трудоустройства, пребывания и проживания в Санкт-Петербурге, возможностях приобретения гражданства РФ;

2) информирование иностранных граждан о социально-экономическом развитии и инфраструктуре муниципального образования с учетом специфики муниципального образования и потребностей иностранных граждан;

3) информирование граждан РФ, проживающих на территории муниципального образования, о роли иностранных граждан, проживающих и пребывающих на территории муниципального образования, в социально-экономическом и культурном развитии муниципального образования с целью формирования положительного образа трудового мигранта;

4) информирование жителей муниципального образования о целях, задачах и мерах по реализации государственной миграционной и национальной политики в Санкт-Петербурге;

5) информирование иностранных граждан – трудовых мигрантов и членов их семей – о мерах по реализации миграционной политики РФ в Санкт-Петербурге и деятельности органов исполнительной власти Санкт-Петербурга в сфере адаптации и интеграции иностранных граждан;

6) информирование об общественных инициативах и деятельности общественных организаций, содействующих адаптации и интеграции иностранных граждан.

Примеры реализации:

а) «Уголки мигранта» – информационно-консультационные пункты для мигрантов, оборудованные в 30 библиотеках 18 районов Санкт-Петербурга. Обратившийся в библиотеку мигрант сможет получить информацию о миграционном и трудовом законодательстве РФ, порядке оформления необходимых документов – 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!» – информационный буклет и справочник трудового мигранта, изданные и распространяемые Комитетом по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики (далее – КМОРМП). 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](http://www.migrantinfo.spb.ru) – информационный сайт КМОРМП 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](http://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).

**2) Организационные мероприятия** – в рамках пп. 22, 28, 29 п. 1 ст. 10 Закона СПб «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге»:

- содействие оказанию иностранным гражданам бесплатной юридической поддержки по вопросам правового положения, миграционного учета, трудоустройства, пребывания и проживания в Санкт-Петербурге;

- содействие защите прав потребителей, социально-экономических и культурных прав иностранных граждан, проживающих на территории муниципального образования;

- содействие оказанию иностранным гражданам правовой помощи в случае проявлений экстремизма в их отношении;

- содействие выявлению социально неблагополучных семей, имеющих в своем составе иностранных граждан, с целью оказания им социальных услуг согласно действующему законодательству;

- мониторинг социально-правового положения иностранных граждан – женщин и детей на территории муниципального образования;

- содействие работе с мигрантами социальных учреждений города, отделов социальной защиты районных администраций

Санкт-Петербурга с учетом специфики муниципального образования;

- содействие профилактике нетерпимости и дискриминации в отношении иностранных граждан согласно действующему законодательству;

- проведение мониторинга социально-правового положения иностранных граждан с целью предупреждения и разрешения конфликтогенных ситуаций;

Примеры реализации:

- а) «Горячая линия» СПбРО Российский Красный Крест для иностранных граждан: формат горячей линии позволяет мигранту получить необходимую правовую, социальную и психологическую помощь в дистанционном режиме.

- б) Выездные правовые консультации для трудовых мигрантов БФ «ПСП-фонд»: формат выездного семинара в местах пребывания мигрантов позволяет проводить мониторинг их социально-экономического и правового положения, выявлять конфликтогенные признаки, предоставлять мигрантам информацию о нормах законодательства и оказывать им консультационную поддержку в максимально удобной для мигрантов форме.

- в) Школа защитника прав мигрантов – совместные правовые семинары для мигрантов и местных жителей БФ «ПСП-фонд»: формат совместных занятий содействует 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.

- г) бесплатное консультирование трудовых мигрантов и оказание им правовой поддержки – БФ «ПСП-фонд», СПб РО Российский Красный крест.

**3) Культурно-массовые мероприятия** – в рамках пп. 4–7, 8 п. 2 ст. 10 Закона СПб «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге»:

- организация привлечения иностранных граждан к праздничным и досуговым мероприятиям, организуемым муниципальным образованием;

- содействие изучению русского языка и культуры трудовыми мигрантами и членами их семей;
- содействие совместным культурно-досуговым формам активности трудовых мигрантов и членов их семей (женщин и детей) и жителей муниципального образования;
- формирование установок на межнациональное согласие и диалог, межэтнической и межконфессиональной толерантности жителей муниципального образования и иностранных граждан посредством мер патриотического воспитания;
- поддержка культурных инициатив иностранных граждан, общественных организаций;
- содействие популяризации культуры народов стран ближнего зарубежья среди жителей муниципального образования.

#### Примеры реализации

а) «Под крылом Петербурга» – культурно-информационное мероприятие для мигрантов 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» – мероприятие КМОРМП: открытое обсуждение проблем реализации национальной политики участниками молодежных объединений и инициатив.

д) ЭтноПарк – мероприятие 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) «Дети Петербурга» – волонтерская инициатива по обучению детей-мигрантов русскому языку и русской культуре ([www.detipeterburga.ru](http://www.detipeterburga.ru)): в результате деятельности волонтеров 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.

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

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

и) Гала-концерт национального фестиваля «Мы – вместе» – ежегодное культурное мероприятие Санкт-Петербургского Дома Национальностей с участием национально-культурных объединений города.

к) Санкт-Петербургский Фестиваль культуры народов Кавказа – ежегодное культурное мероприятие Санкт-Петербургского Дома Национальностей с участием национально-культурных объединений города.

л) Культурно-информационное мероприятие «Наш Санкт-Петербург» – ежемесячное мероприятие Санкт-Петербургского Дома Национальностей для трудовых мигрантов: включает

в себя консультирование иностранных граждан по правовым вопросам и концерт с участием национально-культурных объединений и коллективов.

Информационной, методической и административной поддержкой организации национально-культурных мероприятий и социально-культурной адаптации мигрантов занимается Санкт-Петербургский Дом Национальностей.

**СПб ГКУ «Санкт-Петербургский Дом Национальностей»**

Адрес: 191028, Санкт-Петербург, ул. Моховая, дом 15, лит. «А»

Телефон приемной: **8 (812) 579-00-09**

E-mail: info@spbdn.ru, domnac@yandex.ru

Сайт: www.spbdn.ru

Цели деятельности учреждения:

- сохранение и развитие этнокультурного многообразия народов Российской Федерации, проживающих на территории Санкт-Петербурга, их языков и культуры;
- защиты прав национальных меньшинств;
- социальная и культурная адаптация мигрантов;
- профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов;
- обеспечение межнационального и межконфессионального согласия.

В конце 2015 года в учреждении был создан отдел по интеграции и адаптации, целями которого являются: реализация государственных программ по содействию интеграции и адаптации мигрантов в Санкт-Петербурге, формирование конструктивного взаимодействия между мигрантами и принимающим сообществом, осуществление сотрудничества с национально-культурными объединениями Санкт-Петербурга в вопросах государственной миграционной политики Российской Федерации, содействие в реализации мероприятий по профилактике правонарушений, предупреждение межнациональных конфликтов.

СПб ГКУ «СПб Дом национальностей» выступает организатором и участником таких значимых городских мероприятий как Санкт-Петербургский Бал национальностей, Гала-концерт «Мы



вместе» в БКЗ «Октябрьский», Санкт-Петербургский Фестиваль национальных кухонь, молодежный форум «Многонациональный Петербург», «Национальный батальон» в составе Бессмертного полка и множестве других общегородских мероприятий. Оказывает поддержку проведения национальных праздников, пользующихся неизменной популярностью среди жителей и гостей Санкт-Петербурга.

С 2011 года ежеквартально выпускается журнал «Мы – вместе», отражающий деятельность Дома национальностей и национально-культурных объединений, Санкт-Петербурга.

В СПб ГКУ «СПб Дом национальностей» проходят заседания Этно-Пресс-клуба, созданного при Комитете по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге в качестве совещательного органа, с целью объединения средств массовой информации Санкт-Петербурга, работающих с этнотематикой, и представителями национально-культурных объединений.

Дом национальностей выступает партнером более 60 самостоятельных национальных творческих коллективов, многие из которых являются лауреатами городских и международных конкурсов и фестивалей.

В работе СПб ГКУ «СПб Дом национальностей» важное место занимает выставочная деятельность: тематические выставки живописи и рисунков национальных художников, фоторабот, декоративно-прикладного искусства, предметов народных промыслов, национальных костюмов. СПб Дом национальностей активно сотрудничает с ведущими музеями и библиотеками Санкт-Петербурга, такими как Российский этнографический музей, Санкт-Петербургский Музей хлеба, ГКЗ «Петергоф», Российская национальная библиотека, городская библиотека им. М.Ю. Лермонтова.

Ежегодно Дом национальностей выступает организатором Международного дня родного языка, проводит День славянской письменности и культуры, Дня России и др. государственных праздников.

Постоянными партнерами Дома национальностей являются Комитеты нашего города – Комитет по культуре, Комитет по

образованию, Комитет по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями, Администрации районов Санкт-Петербурга и органы местного самоуправления, общественные организации, такие как Общероссийская общественная организация «Ассамблея народов России», Санкт-Петербургское региональное отделение Российского Красного Креста (Санкт-Петербургский Красный Крест), Благотворительный фонд поддержки и развития просветительских и социальных проектов «ПСП – Фонд».

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

1. общий интерес: мероприятие должно представлять интерес как для мигрантов, так и для местного населения;

2. общая польза: участие в мероприятии 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 мероприятие;

4. активное вовлечение: особое внимание должно быть обращено на вовлечение представителей мигрантов и местного населения в процесс подготовки и проведение мероприятия, должно осуществляться своевременное и эффективное информирование о мероприятии и вовлечение мигрантов в качестве его участников;

- взаимообмен опытом: мероприятие должно предполагать формат, в рамках которого возможно будет организовать активное и взаимовыгодное взаимодействие мигрантов и немигрантов;

5. прямой контакт: непосредственное позитивное взаимодействие представителей мигрантов и немигрантов способствует преодолению этнических стереотипов и ведет к гармонизации межнациональных отношений;

6. общая идентичность: формат культурного мероприятия должен подчеркивать общее, а не различное, в культуре и иных

особенностях участвующих групп, вызывать равную сопричастность ценностям патриотизма, чувство равной принадлежности участников к сообществу петербуржцев, гендерным и иным социальным группам (жены, мужья, рабочие, жители муниципального образования, соседи) вне зависимости от гражданства, национальности и религиозных взглядов участников.

**4) Повышение квалификации выборных должностных лиц и сотрудников ОМСУ** – в рамках пп. 36 п. 1 ст. 10 Закона СПб «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге»

- содействие повышению квалификации выборных должностных лиц и сотрудников ОМСУ в сфере социальной и культурной адаптации мигрантов, межнациональных и межконфессиональных отношений, профилактики межнациональных (межэтнических) конфликтов с учетом специфики муниципального образования;

- содействие участию выборных должностных лиц и сотрудников ОМСУ в образовательных мероприятиях и программах органов исполнительной власти Санкт-Петербурга, администраций районов Санкт-Петербурга, образовательных учреждений, общественных организаций в сфере социальной и культурной адаптации мигрантов, межнациональных и межконфессиональных отношений, профилактики межнациональных конфликтов с учетом специфики муниципального образования.

## **Межведомственное и межсекторное взаимодействие в процессе реализации деятельности ОМСУ в части адаптации и интеграции иностранных граждан**

Реализация национальной и миграционной политики в части адаптации и интеграции мигрантов в Санкт-Петербурге невозможна без тесного конструктивного взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций и национальных объединений.

Основные площадки межведомственного и межсекторного взаимодействия в части адаптации и интеграции иностранных граждан в Санкт-Петербурге:

- на муниципальном уровне: Совет муниципальных образований Санкт-Петербурга

- на районном уровне: Советы по межнациональным отношениям при администрациях районов Санкт-Петербурга

- на уровне субъекта:

- а) Общественный совет при Санкт-Петербургском Доме Национальностей;

- б) Общественно-консультативный совет при Комитете по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге;

- в) Межведомственная Комиссия по обеспечению равноправия и противодействию дискриминации мигрантов и членов их семей при Комитете по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге;

- г) Комиссия по правам человека.

### **Государственные организации**

Реализация национальной и миграционной политики возложена на исполнительные органы государственной власти. Имен-

но государственные организации осуществляют формирование, исполнение, контроль и надзор за достижением целей и задач в этой сфере. Ниже приведены контакты основных государственных органов и организаций, имеющих полномочия в части адаптации и интеграции мигрантов.

### **Реализация миграционной и национальной политики**

#### **Комитет по межнациональным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге**

Адрес: Санкт-Петербург, Московский пр., 10–12

Почтовый адрес: 191060, Смольный

info@kmormp.gov.spb.ru

Телефон: 8 (812) 576–28–08

#### **Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области**

Сайт: 78.mvd.ru/ms

191028, г. Санкт-Петербург, ул. Кирочная, д. 4 литер А.

тел. 8 (812) 579–47–92, 8 (812) 273–90–03

- отдел по вопросам трудовой миграции (вопросы легального трудоустройства и оформления документов):

ул. Красного Текстильщика, 15

8 (812) 318–01–18

- отдел по организации иммиграционного контроля  
набережная р. Фонтанки, д. 78;

8 (812) 314–61–91

- телефон доверия о фактах коррупции:

8 (812) 542–15–69

#### **Поиск работы в Санкт-Петербурге и содействие в трудоустройстве иностранных граждан**

#### **СПб ГАУ «Центр трудовых ресурсов»**

8 (812) 758–36–34, spbgauctr.ru

## **СПБ ГАУ «Центр занятости населения»**

8 (812) 571-00-41, r21.spb.ru

## **Защита прав и поддержка иностранных граждан**

### **Государственная инспекция труда в Санкт-Петербурге**

(в случае нарушения трудовых прав)

198095, г. Санкт-Петербург,

ул. Зои Космодемьянской, д. 28-а

8 (812) 746-59-86, 8 (812) 374-31-97, git78.rostrud.ru

### **Прокуратура Санкт-Петербурга**

(защита прав иностранных граждан, обжалование  
незаконных решений и действий официальных лиц)

190000, Санкт-Петербург,

улица Почтамтская, дом 2/9

8 (812) 318-26-34

procsspb.ru/reception – для интернет-обращений

### **Уполномоченный по правам человека**

**в Санкт-Петербурге** (контроль соблюдения прав  
иностранцев гражданами сотрудниками государственных  
органов)

Щербаков пер., д. 1/3, Санкт-Петербург, 191002,

тел. 8 (812) 764-00-54

ombudsmanspb.ru/ru/request – для интернет-обращений

### **Уполномоченный по правам ребёнка**

(контроль соблюдения прав детей)

пер. Гривцова, 11, Санкт-Петербург, 190031,

тел. 8 (812) 576-70-00, spbdeti.org

### **Комитет по здравоохранению Санкт-Петербурга**

(сложности с получением медицинской помощи иностранными  
гражданами)

191011, Санкт-Петербург, Малая Садовая ул., д. 1

8 (812) 595-89-79

zdrav.spb.ru – для интернет-обращений  
Дежурный врач-инспектор: 8 (812) 571–09–06  
Справочная служба по аптекам и травматологическим  
пунктам 8 (812) 63–555–63

### **Комитет по образованию Санкт-Петербурга**

(проблемы с устройством детей-мигрантов в школу, записью  
в детский сад)

190000, Санкт-Петербург, пер. Антоненко, д. 8,  
тел. 8 (812) 576–20–19, k-obr.spb.ru

### **Комитет по социальной политике Санкт-Петербурга**

(оказание социальной поддержки иностранным гражданам)

190000, Санкт-Петербург, пер. Антоненко, 6,  
ksp@gov.spb.ru, тел. 8 (812) 576–24–61

### **Городской информационно-методический центр «Семья»**

(социальное обслуживание мигрантов и членов их семей)

190068, ул. Садовая, д. 55–57 литер А  
тел. +7 (812) 417–31–51

<http://www.homekid.ru/spravochnik-po-rajonam.html> – полный  
список и контакты Центров помощи семье и детям в районах  
Санкт-Петербурга

### **Полиция**

Оперативно-розыскная часть собственной безопасности  
(жалобы на действия сотрудников полиции в отношении ино-  
странных граждан)

195197, г. Санкт-Петербург, ул. Жукова, д. 7а  
Телефон дежурного: 8 (812) 541–02–02  
Телефон доверия: 8 (812) 573–21–81

### **Главное Следственное Управление Следственного комитета РФ по Санкт-Петербургу**

190000, Россия, Санкт-Петербург, Мойки Реки наб., 86–88  
Тел. 8 (812) 571–00–40, 8 (812) 570–66–71, spb.sledcom.ru

**Городской центр утерянных документов  
(стол находок)**

(в случае утери паспорта или других документов)  
ул. Большая Монетная, 16, 8 (812) 336–51–09

**Бюро регистрации несчастных случаев**

(информация о лицах без вести пропавших,  
обнаруженных на территории Санкт-Петербурга  
и Ленинградской области)  
Литейный пр., 31, 8 (812) 573–66–66

**Централизованная информация об увезенных  
«Скорой помощью» с улицы** (круглосуточно):  
8 (812) 579–00–55

**ЦВСИГ № 1 ГУ МВД России по Санкт-Петербургу  
и Ленинградской области** (центр временного  
содержания иностранных граждан при задержании для  
последующего выдворения из России)  
СПб, Красное Село, Кингисеппское шоссе, 53А,  
тел. 8 (812) 749–90–29

## **Общественные организации**

Общественная организация – неправительственное, негосударственное добровольное объединение граждан на основе совместных интересов и целей. Среди общественных организаций выделяют некоммерческие организации (НКО), не имеющие своей основной целью получение и распределение прибыли.

В 2010 году федеральным законом было введено понятие «социально ориентированные некоммерческие организации».<sup>31</sup> Таковыми признаются НКО, оказывающие социальную поддержку

---

31 См.: Федеральный закон от 05.04.2010 N 40-ФЗ



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.

В сфере поддержки мигрантов выделяются следующие направления деятельности социально ориентированных НКО:

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

В соответствии с положениями ст. 31.1 Федерального закона от 12.01.1996 N7-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 N7-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. Оказание имущественной поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления путем передачи во владение и (или) в пользование таким некоммерческим организациям государственного или муниципального имущества.

В Санкт-Петербурге действует ряд социально ориентированных некоммерческих организаций, занимающихся вопросами адаптации и интеграции мигрантов. Ниже приведены примеры таких организаций:

**Благотворительный фонд поддержки и развития  
просветительских и социальных проектов  
БФ «ПСП-фонд»**

Год создания: 2004

Фонд осуществляет и поддерживает проекты, направленные на повышение потенциала некоммерческих организаций, инициативных групп, волонтеров, деятельность которых способствует решению социальных проблем и гуманитарному просвещению.

Направления деятельности:

- юридическая поддержка: бесплатное правовое консультирование и сопровождение трудовых мигрантов – иностранных граждан и лиц без гражданства – в области трудового и миграционного законодательства РФ;

- содействие адаптации трудовых мигрантов в российском обществе: разработка, издание и распространение информационных материалов и пособий, проведение среди мигрантов тренингов, облегчающих процесс социальной и культурной адаптации;

- методическая поддержка организаций, работающих с трудовыми мигрантами: разработка и распространение методик эффективной работы с трудовыми мигрантами и обучение им сотрудников государственных и негосударственных организаций в странах происхождения и приема трудовых мигрантов;

- аналитика: экспертная деятельность в области миграционных процессов, социальной адаптации и интеграции трудовых мигрантов;

- просветительская работа: создание методик и проведение мероприятий, направленных на развитие межкультурного диалога, распространение принципов толерантности среди локального населения;

- сотрудничество на межрегиональном уровне: БФ «ПСП-фонд» представляет Россию в международной партнерской платформе «Центральная Азия в движении», в которую входят также организации из Таджикистана и Кыргызстана.

Электронная почта: [bp@psp-f.org](mailto:bp@psp-f.org)

Сайт: [www.psp-f.org](http://www.psp-f.org)

Телефон для обращений: 8 (812) 337–57–85.

**Общественная Благотворительная Организация  
«Санкт-Петербургский центр международного  
сотрудничества Красного Креста»  
(ОБО «СПб ЦМС КК»)**

Год создания: 1996

Деятельность «Красного Креста» в области миграции направлена на защиту прав беженцев, помощь мигрантам и противодействие торговли людьми. В частности, в «Доме Беженца» в Санкт-Петербурге предоставляется юридическая, медицинская и социальная помощь беженцам и лицам, ищущим убежища.

Основные социальные услуги, предоставляемые для мигрантов и их семей:

- бесплатное консультирование по вопросам миграционного и трудового законодательства в общественной приемной на базе «Единого миграционного центра»
- консультации по вопросам миграционного и трудового законодательства Российской Федерации по общероссийской бесплатной Горячей линии
- действует кризисный центр для жертв торговли людьми;
- действует интеграционный центр для беженцев;
- проводятся образовательные мероприятия.

Электронная почта: [info@spbredcross.org](mailto:info@spbredcross.org),  
[rcc@spbredcross.org](mailto:rcc@spbredcross.org)

Адрес: 191036, Санкт-Петербург, ул. Гончарная, д. 19 Д

Адрес общественной приемной: Санкт-Петербург, ул. Красно-го Текстильщика д. 15,

Время работы: с 10.00 до 18.00, по будним дням.

*Тел. общероссийской бесплатной Горячей линии*

*8-800-333-00-16*

Сайт: [spbredcross.org](http://spbredcross.org)

***Санкт-Петербургская Региональная Общественная  
Организация помощи социализации и языковой  
адаптации детей-инофонов «Дети Петербурга»***

Год создания: 2012

«Дети Петербурга» – это волонтерская организация, осуществляющая культурно-просветительские проекты для детей. Программы организации направлены на то, 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, был в курсе своих прав и имел возможности для развития.

Работники и волонтеры организации бесплатно обучают детей-инофонов русскому языку, организуют культурно-просветительские мероприятия с членами семей трудящихся-мигрантов, занимаются правовым просвещением и содействием в получении доступа детей- мигрантов к дошкольному, начальному и среднему образованию.

Сайт: [www.detipeterburga.ru](http://www.detipeterburga.ru)

Тел.: 8911773–77–87

***Санкт-Петербургская региональная благотворительная  
общественная организация «Ночлежка»***

Год создания – 1997

Организация традиционно занимается оказанием прямой социальной и благотворительной помощи лицам без определенного места жительства, в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства.

Среди направлений деятельности РБОО Ночлежка:

- поддержка деятельности реабилитационного приюта: предоставление бездомным, находящимся в наиболее трудной жизненной ситуации, жилья на время решения их проблем. Социальная, юридическая и психологическая помощь, поддержка в трудоустройстве и поиске жилья;

- консультационная помощь и социальная поддержка: социальные работники и юристы службы консультируют людей по вопросам получения полисов обязательного медицинского страхования, устройства на работу, получения пособий и оформления пенсий, устройства в дома престарелых и дома инвалидов, восстановления документов, оформления регистрации, оказывают сопровождение в государственные учреждения;

- правозащитная деятельность: защита прав бездомных и лиц без регистрации на законодательном уровне, преодоление дискриминации по социальному признаку в отношении данных категорий населения.

Сайт – <http://homeless.ru/>

192007, Санкт-Петербург, ул. Боровая, 112Б

Телефон: +7 (812) 319-37-94

***Санкт-Петербургская благотворительная католическая  
общественная организация «Мальтийская служба  
помощи»***

Год создания – 1996

Организация реализует проекты, направленные на сохранение жизни и здоровья жителей Санкт-Петербурга, оказывает прямую социальную и благотворительную помощь людям, находящимся в уязвимом положении и сложной ситуации: бездомным, пожилым, многодетным семьям, беженцам, людям, оказавшимся у черты бедности.

Проекты организации:

- проекты «Транзит» и «Путь домой: люди, оказавшиеся в Петербурге без документов и средств к существованию, могут вернуться домой в города России и СНГ.

- экстренная социальная помощь: поддержка беженцев, семей с детьми, инвалидов и пенсионеров, оказавшихся у черты бедности.

Адрес: 191014, Санкт-Петербург, ул. Жуковского, д. 20, кв. 3

Тел/факс: +78122727838

Сайт: <http://www.malteser-spb.ru>

## **Национально-культурные организации**

В Санкт-Петербурге существует большое количество общественных объединений, созданных активистами национальных диаспор. 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. 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. Действительно, у подобных организаций есть определенный 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 ди-

аспору, а в российское общество в целом. Важно также, чтобы в деятельности национальных объединений четко разделялись помощь мигрантам и, так называемое этническое предпринимательство, не смешивались коммерческая и общественная деятельность.

Взаимодействие с национальными объединениями и национально-культурными организациями Санкт-Петербурга осуществляет Санкт-Петербургский Дом Национальностей:

**СПб ГКУ «Санкт-Петербургский Дом национальностей»**

Адрес: 191028, Санкт-Петербург, ул. Моховая, дом 15, «А»

Телефон приемной: 8 (812) 579-00-09,

факс: 8 (812) 579-42-14

E-mail: info@spbdn.ru, domnac@yandex.ru

Сайт: spbdn.ru

**Всероссийские информационные сервисы**

**гумв.мвд.рф** – официальный сайт Главного управления по вопросам миграции МВД РФ

**trudvsem.ru** – Работа в России: общероссийская база вакансий Федеральной службы по труду и занятости

**онлайнинспекция.рф** – Портал Федеральной службы по труду и занятости для приема электронных обращений по вопросам защиты трудовых прав

**Информационные сервисы Санкт-Петербурга**

**migrantinfo.spb.ru** – интернет-ресурс для мигрантов: информация о миграционном и трудовом законодательстве РФ, советы мигрантам, полезные контакты

**ksob.spb.ru/participants** – Сайт сети библиотек Санкт-Петербурга, оборудованных информационным пунктом «Уголок мигранта»



Разработка текста: БФ «ПСП-фонд»

Автор-составитель: Якимов А. Н.

Редактор: Панич Б. Л.

**Подготовлено по заказу ГКУ «Санкт-Петербургский Дом национальностей» при поддержке Комитета по международным отношениям и реализации миграционной политики в Санкт-Петербурге.**