

« С В О И »
и
« Ч У Ж И Е »

ТОЛЕРАНТНОСТЬ
СТЕРЕОТИПЫ
ПРАВА



Москва • 2016

УДК 316.347+316.485.6+342.7(470+571)(08)«2016»
ББК 60.54+66.3(2Рос)
С 25

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 1 апреля 2015 года № 79-рп и на основании конкурса, проведенного Движением «Гражданское достоинство» (www.civildignity.ru)

Составитель
Ольга Федорова

Редактор, макет, верстка
Николай Костенко

С 25 «Свои» и «чужие» : толерантность, стереотипы, права / [Московская Хельсинкская Группа; Сост. О. Федорова]. — Москва : Московская Хельсинкская Группа, 2016. — 116 с.
ISBN 978-5-98440-080-0.

В первой части сборника представлены результаты исследований в области этнической толерантности, а также негативных установок, тревожности и беспокойства у людей, находящихся в ситуации взаимодействия с мигрантами. Здесь же приведен анализ московской программы толерантности. Во вторую часть вошел анализ законодательной базы и правоприменительной практики в отношении иностранных граждан на территории Российской Федерации в области прав мигрантов и возможностей их реализации. Третья часть посвящена исследованию причин и проявлений религиозной нетерпимости в Российской Федерации.

УДК 316.347+316.485.6+342.7(470+571)(08)«2016»
ББК 60.54+66.3(2Рос)

Содержание

Вступление. 5

Часть 1. Этническая толерантность

С. Бурьянов. Этническая толерантность и диагностика нетерпимости в государственной и муниципальной системе образования: итоги, проблемы, перспективы 6

И. Савин, М. Савина. К методике изучения настроений разнокультурных сообществ (на примере Москвы). 16

И. Савин, М. Савина, Д. Корюхин. Вызовы и перспективы добрососедства глазами мигрантов и москвичей 25

Д. Дубровский. Социум, культура, права человека: обзор московской программы толерантности 37

О. Хухлаев. Проблемы и перспективы сотрудничества гражданского общества и государства в области противодействия ксенофобии 51

Часть 2. Права мигрантов

А. Облезова. Права мигрантов. 58

Часть 3. Религиозная нетерпимость

С. Бурьянов. Причины и проявления религиозной нетерпимости 98

Вступление

Москва, как и другие крупные города, является привлекательным для мигрантов местом. В Москву стремятся, чтобы получить образование, сделать карьеру, добиться успеха, найти временное экономическое или политическое убежище. Очевидно, что актуальным для снижения количества и уровня неизбежно возникающих в этой ситуации конфликтов становится поиск ответов на злободневные вопросы. Насколько успешно те, кто приехал в город, входят в новую для них среду? Как приезжих воспринимают местные жители? Что способствует, а что мешает межэтническому диалогу в Москве? Как возникают негативные стереотипы в отношении иностранных граждан и что с ними можно сделать? Какие есть государственные программы по снижению уровня межэтнической напряженности, и что делают в этой сфере НКО? Насколько законодательство принимающей стороны и его применение способствует нормальной жизни как мигрантов, так и местных жителей и не создает почву для возникновения конфликтов? И наконец, насколько люди, которые приезжают из других государств в Россию и, в частности, в Москву, остаются здесь жить, работать, рожать и воспитывать детей, знают свои права при поиске жилья, устройстве на работу, зачислении детей в детские учебные заведения, в ситуациях, когда им необходима медицинская помощь и т. п.? Не менее важно, чтобы и представители федеральных и муниципальных ведомств знали о правах, которые Россия обязалась предоставлять людям, попадающим в страну на законных основаниях.

Кроме межэтнической, существуют и другая почва для возникновения конфликтов — религиозная. Религиозная нетерпимость, так же как и этническая, может приводить к социальным взрывам, поэтому важно исследовать ее причины и выработать методы борьбы с нетерпимостью и дискриминацией по религиозному признаку.

Эксперты, осуществляемого Московской Хельсинкской Группой проекта «Снижение уровня конфликтности в российском обществе через консолидацию гражданского общества и правовое просвещение», провели ряд исследований, результаты которых представлены в настоящем сборнике.

В первой части представлены результаты исследований в области этнической толерантности, а также негативных установок, тревожности и беспокойства у людей, находящихся в ситуации взаимодействия с мигрантами. Здесь же приведен анализ московской программы толерантности.

Во вторую часть вошел анализ законодательной базы и правоприменительной практики в отношении иностранных граждан на территории Российской Федерации в области прав мигрантов и возможностей их реализации.

Третья часть посвящена исследованию причин и проявлений религиозной нетерпимости в Российской Федерации.

Этническая толерантность и диагностика нетерпимости в государственной и муниципальной системе образования: итоги, проблемы, перспективы

Сергей Бурьянов,

кандидат юридических наук,

доцент Юридического института Московского городского педагогического университета

В марте — апреле 2016 года преподавателями и студентами МГПУ был реализован проект «Этническая толерантность и диагностика нетерпимости в государственной и муниципальной системе образования».

На первом этапе были определены цели и основные задачи исследования, составлен глоссарий и список научной литературы, разработан инструментарий (анкета). Затем руководителем проекта был назначен студент — координатор проекта, сформированы рабочие группы и проведен инструктаж.

Изготовив анкеты, рабочие группы приступили к проведению анкетирования в учреждениях образования Москвы и Московской области. На следующем этапе полученные результаты были обработаны и представлены в виде таблиц и диаграмм.

Затем проектные группы проанализировали результаты, сделали выводы и выработали рекомендации по изменению ситуации к лучшему. На основе материалов проектных групп (таблиц, диаграмм, выводов и рекомендаций) были составлены сводные таблицы и диаграмма итоговых результатов проекта, а также выработаны общие выводы и рекомендации проекта.

На завершающем этапе студентом-координатором совместно с координаторами проектных групп была подготовлена презентация результатов проекта, которая была представлена на итоговой конференции руководителем и координатором. С докладами также выступили координаторы проектных групп. Презентация была завершена оглашением выводов и рекомендаций и дискуссией — обсуждением результатов проекта.

Актуальность исследования

Противодействие ксенофобии и нетерпимости является крайне актуальной темой в многонациональной Российской Федерации и ее столице. Рост проявлений ксенофобии, нетерпимости, дискриминации и насилия на их почве

свидетельствует о том, что сегодня в России и Москве существуют заметные барьеры между людьми, препятствующие социально-экономическому развитию и создающие угрозы безопасности личности, общества, государства.

Формирование культуры толерантности, помимо прочего, требует проведения комплексного междисциплинарного исследования и выработки механизмов противодействия этнической ксенофобии и нетерпимости в образовательных организациях. В этом как раз и заключается научная новизна проекта, который проводится на стыке психологии, социологии и права.

Цели исследования

Расширение квалификации участников образовательного процесса, содействие эффективной организации воспитательного процесса и профилактической деятельности путем разработки технологии диагностики этнической толерантности, а также ксенофобии и нетерпимости в образовательных организациях Департамента образования г. Москвы.

Содействие формированию толерантности через развитие оптимальной научно-образовательной и информационной среды, способствующей правовому просвещению, уважению к правам человека, неприятию расизма, ксенофобии и дискриминации на этнической почве.

Содействие снижению уровня распространенности через систему образования ксенофобских стереотипов и социальных установок.

Основные задачи исследования

1. Изучение теоретических и нормативно-правовых основ толерантности и методов диагностики нетерпимости в государственной и муниципальной системе образования.

2. Организация учебно-исследовательской деятельности студентов по проблематике диагностики и противодействия этнической ксенофобии и нетерпимости.

3. Разработка инструментария диагностики нетерпимости в государственной и муниципальной системе образования.

4. Организация, координация и проведение исследования по диагностике уровня этнической толерантности, а также ксенофобии и нетерпимости в образовательных организациях Департамента образования г. Москвы;

5. Обработка и анализ результатов исследования уровня этнической толерантности, а также ксенофобии и нетерпимости в образовательных организациях Департамента образования г. Москвы.

6. Выработка рекомендаций по повышению уровня этнической толерантности и противодействию ксенофобии и нетерпимости в образовательных организациях Департамента образования г. Москвы.

7. Подготовка итогового отчета и презентация результатов исследования уровня этнической толерантности и ксенофобии и нетерпимости в образовательных организациях Департамента образования г. Москвы.

8. Подготовка публикации по итогам исследования.

Инструментарий исследования

АНКЕТА

Предлагаем Вам ответить на несколько вопросов.

Выберите один вариант ответа.

Опрос проводится анонимно, фамилию и имя указывать не нужно.

1. Что такое, по Вашему мнению, этническая толерантность?

1) Способность проявлять терпимость к малознакомому образу жизни представителей других этнических общностей, их поведению, национальным традициям, обычаям, чувствам, мнениям идеям, верованиям и т. д.

2) Способность проявлять уважение к богатому многообразию этнических культур нашего мира и их отдельным представителям, их традициям, обычаям, мнениям, мировоззренческому выбору на основе равноправия и при условии непротивоправного поведения.

3) Способность к полному принятию взглядов, идей, ценностей, образа жизни различных этнических групп, коммуникативных и поведенческих моделей, отличных от Ваших собственных.

4) Иное (напишите, что именно).

2. Вы считаете себя в целом толерантным человеком?

1) Да, безусловно.

2) Скорее да.

3) Скорее нет.

4) Определенно нет.

5) Затрудняюсь ответить.

3. Как Вы считаете, все ли люди должны иметь равные права?

1) Да, должны.

2) Нет, не должны.

3) Иное (напишите, что именно).

4. У Вас есть друзья другой национальности?

1) Да, меня не волнует национальная принадлежность людей.

2) Да, но я не стану дружить со всеми.

3) Нет, с людьми других национальностей сложно найти общий язык.

5. Существуют стереотипы о разных национальностях, например «все ... жадные», «все ... пьяницы», «все ... агрессивные» и т. д. Как Вы считаете, они хотя бы отчасти верны?

- 1) Да, люди просто так говорить не будут.
- 2) Я против стереотипов, но доля правды в них есть.
- 3) Нет, нельзя огульно приписывать народу одно качество.

6. Считаете ли Вы, что какие-либо национальности представляют опасность для личности, общества, государства?

- 1) Нет.
- 2) Да (напишите какие и почему).

7. Как Вы думаете, правомерно ли употреблять такой термин, как «этническая преступность»?

- 1) Да, в преступные группы часто собираются люди одной национальности.
- 2) Нет, так как это редкое явление.
- 3) Нет, преступление не имеет национальности.

8. Как Вы считаете, сколько преступлений совершают приезжие в среднем в год от общего числа преступлений?

- 1) 3—5%.
- 2) Менее 50%.
- 3) Большинство преступлений.

9. Считаете ли Вы допустимыми употребление понятий, обозначающих человека другой национальности как неравноправного Вам?

- 1) Да, это вполне естественно.
- 2) Это недопустимо в официальных сферах общественной жизни (образование, государственное управление, СМИ).
- 3) Нет, это недопустимо нигде и никогда.

10. Вы когда-нибудь произносили вслух любое унижительное название человека другой национальности?

- 1) Да, часто.
- 2) Иногда случайно вырывается.
- 3) Нет, никогда.

11. Сталкивались ли Вы или Ваши близкие с оскорблениями на почве этнической принадлежности?

- 1) Да.
- 2) Нет.
- 3) Затрудняюсь ответить.

12. Что, по Вашему мнению, в наибольшей мере может способствовать уменьшению случаев межэтнических конфликтов?

- 1) Внедрение в систему образования специальных программ, посвященных толерантности и правам человека.
 - 2) Реформирование государственной информационной политики в направлении ограничения ксенофобии и продвижения идеалов толерантности и прав человека.
 - 3) Ужесточения административных и уголовных наказаний за подстрекательство к межнациональной вражде.
 - 4) Другое (напишите, что именно).
- Благодарим за участие в опросе!

Анализ результатов исследования

С целью выявления уровня восприятия толерантности, а также открытой и скрытой ксенофобии у школьников, учащихся колледжей и студентов университетов были опрошены 1077 учащихся 6, 7, 8, 9, 10 и 11 классов школ г. Москвы, Московской области, Брянска, Канаша, студентов московских вузов и колледжей, а также 50 взрослых, в т. ч. не имеющих отношения к системе образования.

Были получены следующие результаты ответов на вопросы анкеты в условных группах: студенты вузов (далее — вуз); учащиеся школ (далее — школа); учащиеся колледжей (далее — колледж); взрослые.

Процент выбравших вариант ответа:

Вопрос 1

- 1) университет — 36,6; школа — 50,4; колледж — 34,3; взрослые — 55,5.
- 2) университет — 36,6; школа — 34,5; колледж — 34,3; взрослые — 41,5.
- 3) университет — 24,2; школа — 13,5; колледж — 25,3; взрослые — 4.

Распределение ответов говорит о том, что термин «толерантность» знаком большинству респондентов, однако его современное правовое понимание (вариант ответа 2) отмечено лишь у примерно одной трети опрошенных из молодежной среды. Взрослых выбравших этот вариант несколько больше. Вариант 3) также можно считать положительным, так как он также подразумевает уважительное отношение вне зависимости от различий.

Вопрос 2

- 1) и 2) университет — 72; школа — 72,2; колледж — 78,6; взрослые — 94

Ответы свидетельствуют о высоком уровне восприятия себя как человека толерантного, правда, в молодежной среде таковых меньше, чем среди взрослых.

Уровень восприятия толерантности достаточно высок, но в молодежной среде он несколько ниже, чем у взрослых.

Вопрос 3

- 1) университет — 62,9; школа — 65; колледж — 73,5; взрослые — 84,4.

Уровень восприятия ценности равноправия высок, но далек от идеального. В молодежной среде он несколько ниже, чем у взрослых. При этом у студентов университетов он самый низкий среди разных видов учебных учреждений, что требует дополнительных исследований.

Вопрос 4

- 1) университет — 60; школа — 54; колледж — 46,6; взрослые — 63,4.
- 2) университет — 24,5; школа — 28; колледж — 38,8; взрослые — 26,6.

Остальные выбрали вариант 3). Здесь несколько выделяется школа с 18%.

Большинство респондентов не обращают внимания на национальные различия при выборе друзей. Однако в молодежной среде этот показатель несколько ниже, чем у взрослых.

Вопрос 5

Большинство респондентов выбрали варианты 1) и 2).

- 3) университет — 33,7; школа — 41; колледж — 29,5; взрослые 33,7.

Большинство респондентов согласилось с тем, что негативные стереотипы имеют под собой почву. В молодежной среде ситуация почти такая же, как и у взрослых. Однако, в школе был отмечен лучший результат.

Вопрос 6

1) университет — 64,5; школа — 67,5; колледж — 64,5; взрослые — 83,4.

Респонденты, считающие, что существуют опасные национальности, в качестве таковых назвали сирийцев, дагестанцев, арабов, узбеков, кавказцев. Хотя вопрос не затрагивал религию, некоторые респонденты указали на представителей ислама.

Несмотря на то что большинство не связывает опасность с национальностью, процент считающих иначе (что следует рассматривать как проявление прямой ксенофобии) весьма высок. Следует особо отметить, что в молодежной среде уровень ксенофобии значительно выше, чем среди взрослых.

Вопрос 7

Большинство респондентов выбрали варианты 1) и 2).

3) университет — 30,2; школа — 42; колледж — 32,1; взрослые — 55,4.

Большинство респондентов считает корректным связывать этническую принадлежность и преступность, что отражает наличие негативных стереотипов. В школе ситуация несколько лучше. Однако в молодежной среде ситуация хуже, чем среди взрослых.

Вопрос 8

1) университет — 26,2; школа — 18; колледж — 27,4; взрослые — 33,3.

По данным МВД России, за 2015 год приезжими совершено 3,8% от общего числа преступлений. Большинство респондентов не знакомы с этими цифрами и склонны давать завышенные оценки числу преступлений, совершаемых приезжими, что свидетельствует о распространенности соответствующих негативных стереотипов.

Вопрос 9

3) университет — 38,5; школа — 45; колледж — 38,5; взрослые — 36,6.

Это значит, что большинство допускает лингвистическое конструирование неравноправия во всех сферах либо за исключением официальных сфер общественной жизни (образование, государственное управление, СМИ). Результаты ответов свидетельствуют о наличии у большинства респондентов скрытой ксенофобии. Следует отметить, что в молодежной среде ее уровень оказался несколько ниже, чем среди взрослых.

Вопрос 10

3) университет — 15,5; школа — 50; колледж — 30,3; взрослые — 65,3.

Остальные практикуют лингвистическое конструирование неравенства часто или время от времени.

Значительная часть опрошенных практикуют лингвистическое конструирование неравенства, что является проявлением ксенофобии. В школе и у взрослых этот процент оказался ниже. Однако он значительно выше, чем у взрослых.

Вопрос 11

1) университет — 31,5; школа — 15; колледж — 29,2; взрослые — 30,5.

Остальные ответили нет или затруднились с ответом.

Можно предположить, что у большинства не возникало проблем и конфликтов на почве этнической принадлежности. Однако около трети респондентов такие проблемы имели, и это не может не настораживать.

Вопрос 12

1) университет — 22; школа — 36; колледж — 33,9; взрослые — 29,3.

2) университет — 36; школа — 32; колледж — 35,1; взрослые — 45,7.

Меньшая часть респондентов выбрала вариант 3).

Большинство респондентов считает, что снижению межэтнической напряженности будут способствовать специальные образовательные программы и изменение государственной информационной политики.

Общие выводы и рекомендации

На основании анализа результатов исследования можно сделать следующие выводы.

Термин «толерантность» знаком большинству респондентов, однако его современное правовое понимание (уважение на основе равноправия и правомерного поведения) отмечено лишь у примерно одной трети опрошенных из молодежной среды. С учетом еще одного варианта, подразумевающего уважительное отношение вне зависимости от различий, корректное понимание толерантности выявлено у большинства опрошенных. Понимание толерантности как терпимости представляется не вполне корректным с юридической точки зрения, так как не в полной мере ориентировано на признание принципа равноправия.

Уровень восприятия толерантности (т. е. респондентов, считающих себя толерантными) довольно высок, хотя в молодежной среде он несколько ниже, чем среди взрослых. Это касается и уровня восприятия ценности равноправия, который также высок, но весьма далек от идеального.

Большинство респондентов с некоторыми оговорками, но все-таки не обращают внимания на национальные различия при выборе друзей, однако не отрицают негативных стереотипов. Несмотря на то что большинство не связывают опасность с национальностью, процент считающих иначе (что следует рассматривать как проявление прямой ксенофобии), весьма высок. Кроме того, большинство респондентов считает корректным связывать этническую принадлежность и преступность, а также завышает число преступлений, совершаемых приезжими.

Отношение к лингвистическому конструированию неравенства является отражением реального состояния уровня ксенофобии. В частности, допустимость лингвистического конструирования неравенства большинством респондентов свидетельствует о скрытой ксенофобии. Более того, значительная часть опрошенных не только допускает, но и практикуют лингвистическое конструирование неравенства.

Большинство не имело проблем и конфликтов на почве этнической принадлежности. о наличии таких проблем сообщили около трети опрошенных, и это не может не настораживать.

В завершающей части опроса респонденты определили направления преодоления ксенофобии и снижения межэтнической напряженности. Большинство полагает, что изменению ситуации к лучшему будут способствовать специальные образовательные программы и изменение государственной информационной политики.

Что касается поиска направлений для изменения ситуации к лучшему, то системный характер проблемы подразумевает необходимость системных мер для их решения на всех уровнях — научно-теоретическом и образовательном, законодательном, органов государственной власти, правоприменения и судебной практики, правозащитном, средств массовой информации и массовых коммуникаций.

Особое внимание следует уделять формированию мер упреждения на основе правового образования и просвещения. В частности, опираясь на Декларацию принципов толерантности 1995 года, а именно на статью 4.2: «Воспитание в духе толерантности следует рассматривать в качестве безотлагательного императива; в связи с этим необходимо поощрять методы систематического и рационального обучения толерантности, вскрывающие культурные, социальные, экономические, политические и религиозные источники нетерпимости, лежащие в основе насилия и отчуждения. Политика и программы в области образования должны способствовать улучшению взаимопонимания, укреплению солидарности и терпимости в отношении как между отдельными людьми, так и между этническими, социальными, культурными, религиозными и языковыми группами, а также нациями», рекомендуется внедрение в систему образования специальных программ, посвящённых толерантности и правам человека. Необходимо поощрять толерантность и ненасилие, используя для этого программы и учреждения в областях образования, науки, культуры и коммуникации».

Вслед за С. Алибековой стоит повторить: «Модель позитивной безопасности общества получает наиболее широкий простор для глобального развития лишь в условиях международного, межгосударственного сотрудничества, но и внутри государства интегративные тенденции могут стать позитивной платформой развития общественной безопасности на основе гражданской идентичности человека, независимо от его национально-этнических или религиозных предпочтений. При этом необходимо учитывать, что в слабом государстве не может быть «сильного» гражданства. Государство становится сильным только тогда, когда оно реализует среди своих граждан социальные программы, снимающие негативное напряжение в обществе. В противном случае возникает системная угроза общественной безопасности, при которой негативное напряжение получает религиозную или национально-этническую окраску, разделяющую все общество на «своих» и «чужих». Гражданская общность людей интегрируется в государстве независимо от религиозных или национальных различий. Поэтому устранение любых разделительных линий в обществе

благоприятствует сплочению и солидарности всех граждан, имеющих равные права и обязанности перед законом»¹.

В качестве первоочередной меры (явно недостаточной, но необходимой) для прекращения имеющих место нарушений прав человека по признакам этнической и мировоззренческой принадлежности, необходимо адекватное закрепление и реализация принципа мировоззренческого нейтралитета государств и иных субъектов международного права.

Полагаю, что этот принцип лежит в основе верховенства права, правового государства, прав человека, свободы совести, равноправия индивидов и общественных объединений, запрета дискриминации по мотивам мировоззренческой принадлежности, идеологического многообразия и др.

В этом аспекте следует внимательно и беспристрастно исследовать позитивный опыт и ошибки в этноконфессиональной сфере на внутрисударственном уровне и учесть их при реформировании нормативно-правовой базы.

Так как на формирование толерантных отношений существенное влияние оказывает этнокультурная политика органов государственной власти и местного самоуправления, в силу этого «возникает необходимость укрепления ее организационных основ, создание целостной системы юридических, социально-экономических, политических, государственно-управленческих мер по регулированию этносоциальных процессов»². В частности, необходима планомерная работа по формированию государственной системы правового образования и воспитания в сфере толерантности³. Кроме того, представляется крайне важным направлением диагностика и профилактика ксенофобии в молодежной и особенно среди студентов⁴.

Следует особо отметить, что государственная информационная политика как минимум не должна воспроизводить ксенофобские стереотипы. Она должна быть мировоззренчески нейтральной, что будет способствовать снижению этноконфессиональных противоречий и достижению состояния безопасности в обществе. А для этого прежде всего необходима корректировка соответствующей нормативно-правовой базы на международном и внутрисударственном уровнях⁵.

¹ Алибекова С. Национально-этнические и религиозные аспекты общественной безопасности // Теория и практика обществ. развития. 2015. № 19. С. 163.

² Мельникова Н. Формирование этнической толерантности в мегаполисе: социол. анализ: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2002. С. 8.

³ См.: Крыгина И., Рыбак С. Правовоспитательный процесс в контексте развития идем толерантности в современных условиях. Ростов-на-Дону, 2012. 142 с.

⁴ Апанасюк Л. Теоретико-методологические основы профилактики ксенофобии в студенческой среде средствами социально-культурной деятельности: автореф. дис. ... д-ра пед. наук. Тамбов. 2014. С. 5—7.

⁵ Бурьянов С. Светскость государства и международно признанная свобода совести: теоретико-приклад. исслед. за 2015 — нач. 2016 г. М., 2016. С. 194—214.

Литература

1. Алейникова С., Бурьянов С. Светское государство в вопросах и ответах: кратко, доступно и актуально. М. 2015.
2. Алибекова С. Национально-этнические и религиозные аспекты общественной безопасности // Теория и практика обществ. развития. 2015. № 19. С. 160—163.
3. Апанасюк Л. Теоретико-методологические основы профилактики ксенофобии в студенческой среде средствами социально-культурной деятельности: автореф. дис. ... д-ра пед. наук. Тамбов. 2014.
4. Базиков Р. Социальные стереотипы: концептуал. аспект: дис. ... канд. филос. наук. Ростов-на-Дону. 1999.
5. Бурьянов С. Международно-правовые документы в сфере свободы совести и практика их применения в Российской Федерации. М.: Моск. Хельсинк. группа, 2012.
6. Бурьянов С. Светскость государства и международно признанная свобода совести: теоретико-приклад. исслед. за 2015 — нач. 2016 г. М., 2016.
7. Бурьянов С. Свобода совести и светскость государства в Российской Федерации: теоретико-приклад. исслед. за 2009 — нач. 2010 г. М., 2010.
8. Гавреев С. Социально-психологические характеристики этнофобии: дис. ... канд. психолог. наук. М., 2008.
9. Гакаев З. Этнические стереотипы в прессе: дис. ... канд. ист. наук. М., 2003. Режим доступа: <http://cheloveknauka.com/etnicheskie-stereotipy-v-presse> (Дата обращения: 21.11.2015).
10. Гонцовский В. Этническая ксенофобия в среде молодежи Южного федерального округа (на примере Ростовской области): автореф. дис. ... канд. социол. наук. Ростов-на-Дону. 2014.
11. Евстафьева А. Язык вражды в средствах массовой информации: лингвист. и экстралингвист. факторы функционирования: автореф. дис. ... канд. филолог. наук. Тольятти, 2009. Режим доступа: http://www.ceninauku.ru/page_11623.htm.
12. Кроз М., Ратинова Н. Социально-психологические и правовые аспекты ксенофобии. М., 2005.
13. Крыгина И., Рыбак С. Правовоспитательный процесс в контексте развития идеи толерантности в современных условиях. Ростов-на-Дону, 2012.
14. Мельникова Н. Формирование этнической толерантности в мегаполисе: социол. анализ: автореф. дис. ... канд. социол. наук. М., 2002.
15. Орлова О. Дискурсивная теория стереотипа: автореф. дис. ... д-ра филол. наук. Кемерово, 2013.
16. Свобода совести: проблемы теории и практики / под ред. Ф. Рудинского, С. Бурьянова. М., 2012.
17. Свобода совести, религии и убеждений (проблемы теории и практики): сб. материалов гос. и неправительств. правозащит. структур / сост. С. Бурьянов, Ю. Гаврилова, С. Савва; под ред. С. Бурьянова. М., 2014.

К методике изучения настроений разнокультурных сообществ (на примере Москвы)

Игорь Савин,

научный сотрудник Института востоковедения РАН, инициатор проекта «Диалоги об интеграции»

Мария Савина,

психолог проекта «Диалоги об интеграции»

Произошедшее на протяжении полутора десятков лет изменение состава жителей Москвы по-разному оценивается москвичами. Для одних это прибавление новых жителей и обогащение культурной палитры города, для других — утрата привычного облика родных с детства мест и источник конфликтов. На протяжении последних трех лет все чаще социальная напряженность и негативные ситуации в Москве связываются с трудовыми мигрантами, людьми, приехавшими из стран ближнего зарубежья на заработки в Россию. Хотя по статистике заметное место среди них занимают граждане Украины и Беларуси, особое к себе внимание, граничащее с настороженностью, вызывают граждане стран Центральной Азии — Кыргызстана, Таджикистана и Узбекистана. Насколько оправдано считать их присутствие в Москве конфликтогенным фактором? Как измерить степень их положительного или отрицательного влияния на уровень доброжелательности в городе? Для ответа на этот вопрос нужно сначала определиться с методикой вынесения подобных оценок.

Работа по снижению уровня конфликтности в столичном регионе предполагает понимание природы потенциальных конфликтов и условий, в которых они формируются и развиваются. Учитывая, что конфликты в виде открытого противостояния на основе групповых различий с применением насильственных действий происходят довольно редко, в нашем случае вполне допустимо трактовать конфликты расширительно. То есть имея в виду любые формы социальных коллизий, отличающихся интерпретаций одной и той же ситуации, взаимного недопонимания, которые ведут к формированию негативных установок по отношению к какой-либо группе жителей Москвы и к созданию линий взаимного недоверия и отчуждения внутри московского социума.

Разумеется, это уточнение не делает задачу понять закономерности возникновения конфликтных ситуаций менее важной. Ее решение требует изучения условий, формирующих негативные стереотипы восприятия представителей других сообществ. Важный материал для понимания того, что думают друг о друге и о «других», в том числе мигрантах, жители столицы, представляют собой их высказывания на эту тему.

Чаще всего обычным людям предоставляется возможность высказаться на общественно значимые темы во время массовых опросов населения, на основании анализа которых делаются выводы о доминирующих среди населения настроениях, особенностях восприятия и установках. Вопросы в анкетах, как правило, закрытые, то есть, они предлагают выбрать ответ из нескольких предложенных. Это позволяет организаторам относительно быстро собрать необходимый массив анкет и их обработать.

В то же время такая методика создает два повода для сомнения в достоверности результатов подобного рода опросов. Во-первых, предлагая респонденту выбрать готовый вариант, а не высказаться своими словами, например по теме мигрантов, авторы опроса вынуждены усреднять мнения о мигрантах. А во-вторых, задавая вопрос о мигрантах, спрашивающие уверены, что отвечающий часто думает об этом, что эта тема для него актуальна, и он давно уже мысленно выбрал для себя правильный ответ. Но это может быть далеко не так. Респондент может вообще не думать о мигрантах, не замечать их, не быть готовым к разговору о них. В этом случае на то, как он ответит, влияют совершенно случайные обстоятельства: самые свежие впечатления от личного общения с мигрантами или сведения, почерпнутые о них от знакомых или из СМИ. Но в последнем случае ответ респондента назвать его мнением можно с большой натяжкой.

Нечто подобное можно было наблюдать при анализе результатов большого опроса общественного мнения, проведенного методом анкетирования в 2013 году известным исследовательским холдингом «Ромир». Опрос в значительной степени был посвящен выяснению отношения россиян к мигрантам. Всего было опрошено 1000 человек, из них 600 — в Москве. Выбор столицы как основного региона исследований определялся не только тем, что концентрация мигрантов в Москве и Подмоскowie заметно выше, чем в целом по стране, но и тем, что отношение к мигрантам здесь так же имеет свою специфику.

По итогам опроса 47,2% опрошенных в Москве (39,1% — в России) «не имеют никаких контактов с мигрантами». Конечно, можно сомневаться в их способности избежать каких бы то ни было контактов с мигрантами в повседневной жизни в современной России, но сам факт, что они захотели избрать именно этот вариант, показателен: респонденты не считают, что имеют такие контакты, то есть не хотят «видеть» их частью своей социальной жизни. Еще 32% (28,6%) отметили, что они «покупают у мигрантов продукты, товары; в этом случае, как правило, не знакомятся». То есть 79,2% (67,7%) в целом не имеют опыта персонального общения с мигрантами — большая часть старается не замечать их вообще, а меньшая воспринимает мигрантов как обезличенный источник определенных услуг.

Такое отношение к мигрантам отразилось, например, в ответах на следующие вопросы: «Мигранты в России должны иметь право на сохранение и развитие своей собственной культуры» (согласились всего около 5% москвичей), «Надо дать всем мигрантам и их детям вид на постоянное жительство там, где они хотят жить» (согласились 15%). В то же время более половины опрошенных

согласны с тем, что «Мигранты очень нужны России, потому что они занимают низкооплачиваемой, но важной работой». А угрозу экономике России в них видят только 8% респондентов. Казалось бы, налицо противоречие, но это только на первый взгляд. Так выявляется заметное различие между ответами на вопросы о мигрантах вообще и на вопросы, для ответа на которые необходим хотя бы некоторый личный опыт, а не следование распространенным фобиям.

Чуть больше 80% опрошенных в Москве продемонстрировали, что не имеют опыта персональных взаимоотношений с мигрантами. Но при этом у 14,7% (15,4%) есть среди мигрантов знакомые/сослуживцы. 12% (10,8%) поддерживают с мигрантами соседские отношения, а у 10% (14,5%) есть друзья. Еще 6,7% (14,3%) выбрали ответ «вступаю в контакт по делу (ремонт жилья, дачи и т. п.), в этом случае знакомлюсь», и в целом совокупная доля тех, кто имел разного рода персональные контакты с мигрантами, составила в 43% (55,5%). То есть демонстрировали вполне добрососедское, а не ксенофобское отношение к мигрантам. Получается, что вопросы анкеты массового опроса способны уловить доминирующие среди респондентов тенденции в формировании негативных по отношению к мигрантам установок, но при этом не позволяют объяснить позитивное порой поведение носителей этих установок.

Именно поэтому, ставя перед собой задачу разработать механизмы укрепления добрососедства и взаимопонимания разнокультурных сообществ москвичей, мы решили обратиться к другим инструментам изучения факторов, это взаимопонимание омрачающих. Имея опыт проведения практических мероприятий по укреплению взаимодействия мигрантов и старожилов в рамках одного двора¹, мы представляли важность интеграции следующих условий.

1. При проведении мероприятий, направленных на содействие интеграции, велика роль организаторов из числа сообществ местных жителей. Если мигранты вынужденно объединяются в формальные или неформальные сообщества, то местные жители зачастую с трудом способны совершать совместные действия. Это повышает роль местных активистов или лидеров местного самоуправления — собственников жилья, жилищных кооперативов, старших по подъездам. На них должно быть обращено внимание местных органов власти, которые будут осуществлять интеграционные мероприятия на локальном уровне.

2. Очень важно органам власти дополнять традиционные для этой сферы мероприятия праздничного и фольклорного характера другими видами активности, вовлекающими в совместную, взаимовыгодную деятельность на регулярной основе мигрантов и местных жителей. Это могут быть совместные мероприятия в сфере совместного обеспечения безопасности дворов, организации досуга, взаимопомощи и т. д. Также важно, чтобы эти мероприятия

¹ Каменщиков А., Савин И. и др. Поиск путей снижения конфликтности и содействия взаимной интеграции представителей разных культур в условиях повседневного взаимодействия. Пятигорск, 2014.

проводились в зоне шаговой доступности и отражали бы локальные запросы людей, то есть были бы обращены не к носителям разных культур вообще, а к конкретным людям, живущим по соседству и составляющим социум каждого двора.

При этом нужно быть готовым к тому, что те, кто на словах выступает против интеграции, в действительности будет проявлять активность в повседневном общении и взаимодействии с «другими» сообществами (пусть нередко и конфликтном). И наоборот, те, кто любит говорить о своем миролюбии, далеко не всегда готовы к реальному взаимодействию.

Таким образом, сформировались, во-первых, объект исследовательских мероприятий и, во-вторых, основные аспекты социальной практики, которые должны быть отражены в исследовании.

Что касается объекта, то он состоит из трех частей:

- местные жители, старожилы — «старомосквичи»;
- мигранты, приезжие, переселенцы — «новомосквичи»;
- организации, заинтересованные или ответственные за налаживание комфортного сосуществования первых двух групп в рамках определенного территориального или социального контекста. К ним относятся, с одной стороны, местные органы власти и государственные организации, обслуживающие интересы граждан, проживающих на данной территории, общественные организации, включая советы собственников домов, другие органы местного самоуправления, ветеранские объединения, клубы по интересам, некоммерческие организации, участвующие в реализации социально-значимых проектов, правозащитные организации и т. д. С другой стороны, это организации, отвечающие запросам мигрантов — мигрантские организации, национально-культурные автономии, этнокультурные центры и ассоциации. Несколько особняком стоят организации, привлекающие трудовых мигрантов, которые составляют значительную часть новых жителей Москвы. Это, прежде всего, управляющие кампании по обслуживанию, улиц и дворов города, кроме того, строительные и автотранспортные предприятия и рынки.

Среди важных требований к информации, которая должна быть получена в ходе исследования, можно отметить следующие:

- она должна описывать ситуации характерные и типичные, те, с которыми их участники сталкиваются регулярно;
- описываемые явления должны входить в круг необходимых повседневных забот участников ситуации, тех, которые отвечают самым насущным их каждодневным запросам;
- информация должна основываться на непосредственно и неоднократно наблюдаемых ситуациях.

Исходя из выделенных критериев, были разработаны следующие наборы основных тем, вокруг которых должны быть построены вопросы интервью, фокус-группы, беседы. Первый набор тем и вопросов предназначен для тех, кто ощущает себя «местным жителем».

1. Как давно Вы живете в Москве? Каким образом здесь появились Ваши предки? Чем они занимались, почему стал необходим их приезд в Москву? Что изменилось в Москве в целом за время, пока здесь живете (внешний облик, архитектура, люди)? Что из нового, чего раньше не было, Вам нравится? Что не нравится? Чем район, в котором Вы живете сейчас, отличается от того, где Вы жили раньше? Что изменилось в Вашем повседневном поведении после того, как Вы переехали сюда (маршруты, часто встречаемые люди, новые привычки)?

Этот блок вопросов предназначен не только для выяснения обстоятельства личной истории собеседника, которая накладывает важный отпечаток на его последующие мысли и поступки. Не менее важно дать ему почувствовать, что переезд в Москву (любой город, любое место переезда) является обычным этапом в жизни любой семьи и естественным способом возобновления жителей любого крупного населенного пункта. Осмысление в ответ на вопрос обстоятельств переездов своей собственной семьи, возможно, будет способствовать пониманию того, что и переезды (миграции) других людей — столь же естественный процесс. Может случиться, что ваш собеседник будет настаивать на том, что его семья в течение жизни известных ему предков никуда не переезжала и «всегда» жила в «этом» дворе или районе. В таком случае его можно спросить, каких традиций придерживалась его семья, как они поддерживались? Видит ли он сейчас такие традиции, хочет ли, чтобы они были распространены и сегодня? Что готов сделать, что бы это произошло? То есть нужно попробовать использовать его гордость за «свой» дом или двор не для формирования чувства отчуждения от новых людей, которые, возможно, не соответствуют его представлениям о том, «как должно быть и как было раньше». Эти же эмоции могут стать базой формирования представления об особом чувстве ответственности «старожилов» за общий климат во дворе или районе, что гораздо продуктивнее.

2. Изменился ли состав соседей в вашем подъезде, доме, дворе? Как складываются взаимоотношения с новыми соседями? Есть ли друзья среди новых жителей? Где Вы с ними познакомились? Каковы положительные и отрицательные черты новых соседей? Кого Вы первым делом встречаете на улице, когда выходите из дома? Стало ли удобнее и безопаснее в Вашем дворе, пространстве вокруг метро и магазина? Из чего складывается это ощущение?

Данный блок посвящен более узкому социальному срезу, пространству вокруг человека, зоне формирования его контактов, его социального окружения. Если собеседник словоохотлив, то вопросов может быть гораздо больше, чем предложено, и они могут касаться и других сторон жизни человека, не отмеченных выше, но важных для собеседника. Очень важно отследить момент появления социальных связей и элементов коллективной идентичности и солидарности: кого собеседник считает «своим», а кого нет. Это могут быть очень эфемерные ситуативные коллективности, важные только в определенный момент и не всегда осознаваемые самим говорящим. Но для исследователя этот

момент очень важен, так как эти солидарности могут стать мотивами для поведения, в том числе и конфликтного.

3. Что изменилось в Вашем укладе жизни, что появилось нового (в видах деятельности, досуга, занятиях детей и взрослых)? Чего теперь нет из того, что было привычным ранее? Как Вы проводите свое свободное время? Какие места посещаете? с кем встречаетесь?

В этом блоке важно, чтобы собеседник с вашей помощью отделил в своем восприятии чувство неудовлетворенности (если оно есть) от произошедших изменений вокруг него от его отношения к тем людям, которых он считает ответственными за эти изменения. Это часто встречается в отношении мигрантов, которых не было, «когда все было привычно и по-нашему», и которые есть, когда все «не так». Поэтому нужно обсудить с ним причинно-следственную связь между этими явлениями или ее отсутствие. Важно выяснить, по какой причине он посещает те или иные места, особенно если места и практики досуга изменились. Также нужно понять изменения в круге общения, насколько они связаны с изменением привычной ему социальной среды.

4. Нравится ли Вам новая Москва в целом? Обоснуйте ответ. Каковы главные приметы или знаки новой Москвы? Что нужно сделать, чтобы она стала местом удобным и комфортным для всех людей, живущих здесь?

Этот блок — место обобщений и генерализаций тех соображений, которые были высказаны собеседником в предшествующих вопросах. Поэтому самих вопросов мы много не предлагаем, исходя из того, что в каждой беседе будут свои пункты и темы стереотипизации. Важно, чтобы собеседнику было очевидно, что все изменения, произошедшие вокруг него, — результат действия многих факторов, не всегда очевидных и не всегда рожденных сознательными усилиями какой-то одной социальной группы. Это необходимо для того, чтобы собеседнику были понятны пути и механизмы формирования особенностей поведения «других», тех, кого он считает «не своими» и поэтому не нужными «здесь». Разумеется, не надо ожидать, что восприятие человеком всего того, что он считает «чужим», изменится. Чаще всего он продолжит настаивать на своем, аргументируя тем, что «он чувствует» и «уверен». Но зато исследователю станут ясны главные темы, вокруг которых концентрируются представления о «нашем» и «не нашем», а также мотивы и аргументация подобных умозаключений. Это поможет в выстраивании стратегии мероприятий по изменению и оптимизации этих мотивов.

Мы сознательно обошли вопросы, которые прямо отсылают к каким-либо конфликтам или сложным ситуациям. Если эти напряженности действительно беспокоят людей, то они выявятся в каком-то из блоков, и тогда нужно будет разобрать с собеседником любую ситуацию с точки зрения интересов и мотиваций разных сторон и разработать стратегии противодействия с привлечением, если нужно, государственных и общественных организаций. Если же выяснится, что недоверие и напряженность существуют, но действия еще не начались, а мотивы неочевидны, то полезно будет рассмотреть ситуацию

с точки зрения анализа солидарностей и идентичностей — станет ясно, почему на одно и то же явление «мы» смотрим иначе, чем «они», и что делает «нас» и «их».

Вопросы для мигрантов основаны на тех же принципах, что и вопросы для «местных», но выглядеть они могут совсем по-другому, исходя языковой компетенции вашего собеседника или переводчика или вас самих. Мы их представим в базовой, русской версии.

1. Откуда Вы приехали? с какой целью? Чем раньше занимались? в какой семье выросли, чем сейчас занимаются Ваши близкие? Что заставило приехать сюда?

Этот блок направлен на выявление личных обстоятельств человека, что поможет в дальнейшем правильно интерпретировать другие его ответы. К тому же такие вопросы создают определенный уровень взаимопонимания с собеседником, поскольку вы интересуетесь тем, что далеко от дома и что редко кого интересует.

2. Как прошел первый день, неделя в Москве? Где Вы жили, с кем общались первое время? Как давно Вы живете в Москве? Что Вам здесь нравится (самое приятное воспоминание)? Что не нравится (самое неприятное воспоминание)? с какими сложностями пришлось здесь столкнуться? Кто (какие люди или группы людей) были источником Ваших радостей и сложностей?

В этом блоке мы выясняем пути формирования ближайшего социального окружения и заодно пытаемся понять, что в этой новой среде воспринимается в качестве неблагоприятного или негативного?

3. Как складываются взаимоотношения с местным населением? Есть ли друзья среди местных или приезжих из других стран? Где Вы с ними познакомились? Кто из местных жителей показывает Вам свое негативное отношение? (Если есть такая проблема, то можно спросить, как собеседник видит пути и возможности для улучшения взаимоотношений с местным населением.) Что может заставить Вас уехать отсюда? Кто, наоборот, оказывается наиболее дружелюбным?

Этот блок предполагает уже некоторый уровень обобщений. Здесь важно понять основные принципы категоризации окружающего социального мира, пути формирования актуальной «московской» солидарности человека. Это могут быть черты поведения, внешности, по которым человек причисляет незнакомца к «своим» или к нейтральным и благожелательным по отношению к себе, и наоборот.

4. Как Вы проводите свое свободное время? Какие места посещаете? с кем встречаетесь? Какие отмечаете праздники, важные для Вас даты? Где это происходит, с кем? и т. д.

Эти основные вопросы нужно сопровождать как можно большим количеством уточняющих и дополнительных. Главное — понять, есть ли в жизни собеседника место и время и потребность в общении с людьми вне пределов того круга родственников и земляков, с которыми он общался по приезду в Москву.

Если нет, что весьма вероятно, то это значит, что вне этого круга люди по-прежнему воспринимаются как «чужие», и нужны специальные усилия по выработке «потребностей» интеграции. Для этого в ходе беседы нужно выяснить, какие ограничения и сложности накладывает общение с новыми людьми (язык, разность интересов, недоверие) и продумывать способы их преодоления. Нужно учитывать, что стремление к интеграции будет успешным только в случае совпадения с базовыми интересами, его повседневными запросами. Для того чтобы это совпадение было более полным, и проводится данное исследование.

5. Как долго Вы планируете пробыть в Москве? Где и как Вы видите свое будущее и будущее своих детей? Что изменилось вокруг Вас в Ваших взаимоотношениях с окружающими за то время, пока Вы находитесь здесь?

Этот блок состоит из вопросов, ответы на которые будут содержать идеализированные или манифестные представления о желательной ситуации. Часто мигранты говорят о необходимости скорейшего возвращения домой, жизни на родине и т. д., но при этом находятся в России в течение десяти-двадцати лет трудоспособного возраста. Нужно быть к этому готовым. В тоже время высказывание собеседниками желательных для себя черт жизни в Москве может помочь в разработке мероприятий по формированию социальной среды, удобной как для местных жителей, так и для мигрантов.

Опросник для общественных и государственных организаций имеет свою структуру, обусловленную тем, что вопросы в него входящие, направлены на выяснение только одной из сторон деятельности этих организаций. К тому же в жизни некоторых из этих организаций вопросы, связанные с взаимодействием разных групп населения, занимают совсем скромное место, тогда как для других они будут более значимы.

Поэтому более продуктивным является разделение всех вопросов на несколько блоков, каждый из которых актуален для разных организаций.

Для государственных органов и коммерческих организаций, привлекающих мигрантов, вопросы взаимодействия между ними и местными жителями находятся в общем ряду повседневных забот. За исключением специальных заместителей глав управ, которым вменено в обязанность быть ответственными за «межэтнические отношения» в районе. Поэтому для них наиболее актуальны вопросы, связанные с общей ситуацией присутствия в регионе разнородных сообществ:

В каких условиях проживают привлеченные иностранные мигранты? Есть ли места локализации мигрантов в районе? Проводятся ли мероприятия по информированию населения о целях присутствия в районе больших групп иностранных граждан? Есть ли такие мероприятия, направленные на организацию взаимодействия местных жителей и мигрантов? Считаете ли Вы необходимым такие мероприятия и почему? Есть ли жалобы от местных жителей на действия мигрантов или наоборот? Каков механизм реагирования на подобные жалобы? Кто включен в инфраструктуру реагирования? Какой компетентностью и опытом обладают эти люди? Вовлечены ли в эту

деятельность представителя местного самоуправления? Есть ли в Вашей компании должность ответственного за взаимодействие привлеченных Вами работников с местным сообществом?

Для общественных организаций, не связанных по профилю основной деятельности с вопросами межобщинного взаимодействия, целесообразно выяснить:

Как часто в составе аудитории, с которой Вы работаете на местном уровне, встречаются мигранты как особая категория с отличающимися запросами? Как часто вопросы, связанные с взаимодействием разнокультурных сообществ, оказываются в фокусе их внимания? Есть ли у них продуманные стратегии реагирования на сложные ситуации в этой сфере? На каких принципах они базируются?

Наконец, для организаций, которые отвечают на запросы этнокультурного развития отдельных групп населения или защиту прав представителей отдельных групп, вопросы могут выглядеть следующим образом:

Как часто к Вам обращаются с заявлениями о сложных ситуациях, вызванных недостатком или отсутствием взаимопонимания с какой-либо группой? Что лежит в основании таких ситуаций? Как Вы реагируете на такие заявления? Привлекаются ли возможности других организаций? Имеется ли опыт решения сложных ситуаций в этой сфере? Как Вам видится роль и ответственность различных организаций (как государственных, так и общественных) в такой ситуации?

* * *

Как представляется, предложенные блоки вопросов смогут помочь определить наиболее важные стороны взаимодействия разнокультурных сообществ на локальном уровне, выделить те из них, которые являются наиболее проблемными, и помочь построить стратегии улучшения ситуаций. Важно, что проблемы и пути их разрешения будут сформулированы самими участниками взаимодействий в ходе осмысления своих повседневных практик и потребностей, а не привнесены исследователями или активистами извне.

Вызовы и перспективы добрососедства глазами мигрантов и москвичей

Игорь Савин,

научный сотрудник Института востоковедения РАН, инициатор проекта «Диалоги об интеграции»

Мария Савина,

психолог проекта «Диалоги об интеграции»

Дмитрий Корюхин,

магистр геофака МГУ

Разнокультурный характер населения Москвы — это вызов стабильности московского социума или фактор укрепления внутреннего единства жителей и богатства их культурной жизни? Насколько возникающие в ходе повседневной жизни сложные ситуации и социальные коллизии зависят от этнической принадлежности участников? Насколько вообще вопрос разной культуры или отличающейся этничности влияет на самоощущение разных групп жителей столицы?

Такие вопросы стояли перед организаторами небольшого исследования социального климата в Москве. Исследование было решено проводить методами качественной социологии, то есть выяснять мнение жителей и гостей столицы не через стандартизированные закрытые вопросы массово распространяемой анкеты, а через обсуждение с участниками исследования тех сторон окружающей жизни, которые они сами отметили в качестве важных. Сразу скажем, вопросы этничности или происхождения волновали не всех и не во всех ситуациях. А там, где людям казалось, что волновали, иногда выяснялось, что источником волнения оказывались совсем другие причины.

Нам показалось интересным исследовать разные типы ситуаций взаимодействия и взаимовосприятия разных категорий москвичей, поэтому в качестве объектов изучения были взяты две ситуации.

Первая сложилась в результате открытия по инициативе киргизской диаспоры Москвы в одном из дворов в Братееве Поликультурного центра, что вызвало тревогу и опасения со стороны местных жителей. Для понимания условий формирования ситуации была проведена фокус-группа среди активистов из числа посетителей клуба — киргизов и взято шесть интервью у жителей дома руководителем местной библиотеки, участковым и представителем управы.

Все представленные мнения были разделены на две группы:

1. Восприятие киргизами положительных и не очень сторон своей жизни в Москве.
2. Восприятие с разных сторон ситуации вокруг Поликультурного центра.

Восприятие киргизами обстоятельств жизни в городе и общения с местными жителями:

«У меня здесь появились друзья, я уже в пятом месте работаю. У меня есть много русских приятелей, мы даже планируем вместе бизнес открыть. Пока здесь планируем жить, может, потом, когда станем пенсионерами, поедем обратно, там будем отдыхать. Дети в Кыргызстане сейчас учатся, не планируют сюда ехать» (мужчина, 45 лет, работает мясником).

«У меня есть друзья среди местного населения, я давно в Москве. В планах приобрести недвижимость здесь. Какой-то разницы с местными я не чувствую. У меня здесь все дети учатся, все трое. Один закончил уже, а двое здесь: один в восьмом, один в третьем классе. Они киргизский язык начинают забывать. У моих сыновей все друзья местные. Они приходят к нам, он ходит к ним ночевать, учителя ко мне приходят какие-то вопросы решать, и они не видят в нас каких-то иностранцев».

«Я планирую работать и в Москве, и в Кыргызстане, и в Средней Азии, и в Китае. Я планирую расширяться. Здесь можно жить и развиваться, но отдохнуть здесь невозможно. Я пока одинокая, у меня нет семьи, и здесь только работаешь и ищешь возможности» (недавно приехавшая в Москву девушка).

Здесь представлены мнения более интегрированных в обычную московскую жизнь выходцев из Кыргызстана. Во многом эта интегрированность объясняется высоким уровнем знания русского языка, владение им практически без акцента. Благодаря этому, а также тому, что эти респонденты работают вместе с «местными», ни их, ни они сами себя не воспринимают чужими в городе.

Разумеется, это свойственно, не всем киргизам:

«Очень многие сюда попадают сразу после школы. Их так ориентируют, что вот школу закончил, надо ехать в Москву. Особенно те, которые с юга Кыргызстана. И они едут даже не на север страны, например в Бишкек, а сразу в Москву. И поэтому через несколько месяцев пребывания здесь у них бывает много проблем из-за мировоззрения их, они не адаптированы к жизни в большом городе. И местное население тоже видит их языковой барьер, барьер в их культурном плане, и все это воспринимается местным населением как проблема. А просто причина в том, что эти молодые люди из села. Я думаю, что это должны местные органы работать, особенно с молодежью, создавать какие-то программы. Я знаю случаи, когда зовут своих молодых родственников сразу после школы, они приезжают и их ставят на такую работу, которую он даже не знает. Я видел, как на станки сажали, даже технику безопасности не зная».

Такие люди есть и среди посетителей центра, но говорить с ними содержательно не всегда получается. Они стараются отмалчиваться либо отвечают односторонне. Понятно, что местные жители их воспринимают по-другому.

Не все гладко и у «интегрированных» киргизов:

«В последнее время мигрантам стало труднее с работой — кризис. Отношения с местными жителями тоже не улучшаются. Вот показывали

по телевизору случай в метро и на кладбище [имеются в виду события на Хованском кладбище в Москве]» (мужчина, 45 лет).

А отторжения и противостояния проходят не только по линии местные/приезжие. Девушка, которая настроена на успешный бизнес в Москве, заговорила о расизме и национализме. Можно было ожидать, что она имеет в виду плохое отношение к ней со стороны местных. Но оказалось, что она имеет в виду нечто совсем иное:

«У меня был случай, когда девушка-узбечка обозвала меня, сказала, что все киргизы плохие. Мы с ней даже подрались».

Как видим, все участники беседы видят себя полноправными членами московского социума, у них есть проблемы, оно их осознают, но не чувствуют себя исключенными посредством непреодолимых барьеров. В центр наши собеседники пришли не за интеграционными услугами, так как все уже более-менее устроились, а скорее для того, чтобы приобщиться к неощущаемой в суеде повседневной жизни «своей» культуре. Есть и другие посетители киргизы, которые приходят сюда, чтобы почувствовать себя не одиноким чужестранцем, а своими в кругу своих и заодно поучиться у более опытных «новомосквичей» навыкам жизни в большом городе.

Сам центр был открыт осенью прошлого года активистами киргизской диаспоры, которые принципиально были ориентированы не только на свою этническую культуру, но и на развитие интеграционного потенциала мигрантов из всех центральноазиатских стран и на развитие взаимоотношений с местным населением. Именно поэтому центр всегда себя позиционировал как поликультурный. Его инициаторы стремились как больше взаимодействовать с местным населением. В сентябре 2015 года, накануне открытия, был устроен праздник с угощением для местных жителей и для носителей этнической культуры, прежде всего киргизской. Авторам довелось участвовать в организации и проведении этого праздника и можно засвидетельствовать, что приглашенные местные жители (жители дома, на первом этаже которого расположен центр, и нескольких прилегающих) были настроены доброжелательно и готовы были участвовать в мероприятиях центра, поскольку там предполагалось устроить несколько кружков (пения, рукоделия) для местных пенсионеров. Все это было задумано при нашем участии как план по «укоренению» центра в местном сообществе и по превращению его в интеграционный центр жителей района в целом, где мигранты были бы только одной из интегрируемых частей.

Чуть позже руководство центра сменилось, а новое, как кажется, не во всем смогло выдержать заявленные приоритеты развития. Теперь он называется теперь Поликультурный этнический центр. Само название пытается совместить в себе и прежние интеграционные намерения и опору на «свою» этничность и явно стало итогом долгих споров и вынужденных компромиссов. По словам руководителя центра, он был открыт для того, чтобы здесь могли найти досуг мигранты из всех среднеазиатских республик, но получилось так, что сейчас здесь только киргизы. И еще проблема в том, что они приехали только заработать, и больше им ничего не надо. То есть Поликультурный центр становится

все больше похожим на традиционную этнокультурную организацию, отвечающую на запросы потребителей «своей культуры».

В разговоре с директором выяснилось, что отношение к центру со стороны местного населения изменилось:

«Несколько раз, несколько дней подряд здесь в центре были проверки, ребят, которые сюда приходили, даже увозили куда-то для проверки. А когда идут такие слухи, что здесь проверяют, никто не станет сюда ходить. А так сюда с других концов города приезжают, голос пишут, аранжировки делают. Мы купили кое-какое оборудование, компьютер. Но вот уже боятся приезжать, потому что проверки».

Таким образом, ситуация предстала в следующем виде. Поликультурный центр, планировавшийся как место реализации интеграционных инициатив не только для мигрантов, сузил свои задачи и утратил в глазах местных жителей привлекательный имидж, вследствие чего став объектом жалоб и проверок. При этом сами активисты центра вполне интегрированы и не могут выглядеть носителями хотя бы гипотетических угроз жителям района и провоцировать их на недружественные по отношению к центру действия.

Мотивы местных жителей выглядят не очень убедительно, и мы, не делая пока общих выводов, встретились с наиболее негативно настроенными к центру представителями властей.

Первым был недавно назначенный участковый уполномоченный полиции. о ситуации с мигрантами в районе в целом он сказал, что никаких особых проблем нет, преступлений совершается крайне мало. Но при этом участковый разделяет распространенное убеждение, что 98% преступлений совершают мигранты. На вопрос, не видит ли он противоречия между этим утверждением и реальностью, он не смог дать вразумительного ответа. Видно, что участковый испытывает некоторую жалость к мигрантам, но в тоже время достаточно суров: «Они бедные нас боятся. Им с нами лучше не сталкиваться, знают, что мы у них заберем время, силы, а потом и выдворим из страны». о ситуации вокруг центра осведомлен, сразу оживился, когда понял, нас интересует информация именно о нем: «Это была головная боль старому участковому, теперь это стало моей головной болью». Жители пишут много жалоб на этот центр. Сначала объектом жалоб было кафе, но его «демонтировали быстро, слава богу». Теперь жалобы пишут на центр. С некоторым сожалением участковый отметил, что с документами у центра все в порядке, и закрыть его причин нет. Некоторые обвиняют центр в распространении религиозного экстремизма. В связи с чем его проверяли даже сотрудники ФСБ, однако ничего опасного не нашли. Участковый пытается оправдать жителей: «Есть граждане бдительные, и они пристально следят за ситуацией вокруг дома. Жалобы сначала шли из всех щелей, сейчас их стало меньше (три-четыре в месяц). А я обязан их рассматривать. Люди боятся этого центра, не понимают, зачем он здесь. Поэтому я сказал руководству, чтобы они оформили широкую вывеску перед входом, чтобы было понятно, кто здесь». В то же время он понимает, почему центр не афиширует свою деятельность: «Они запуганы уже, боятся». В целом участковый произвел

впечатление адекватного человека, для которого существование центра не проблема («я не против»). Главное, чтобы работа центра не была для него раздражающим фактором, каким сейчас является из-за жалоб местных жителей.

Следующий, с кем мы встретились, были староста ближайшего к центру подъезда и ее подруга. Это пожилые женщины, по виду дамы боевые, голос поставленный и твердый. Увлекаются разведением цветов перед домом. о мигрантах говорят в обобщенном ключе: «Чужеземцы очень сказываются на рай-оне». Главная причина недовольства заключается в том, что дворники из числа мигрантов однажды скосили ее цветы. За это она «была готова их убить, я пошла к их начальнику, а он тоже чурка». В общем, ничего она не добилась. Ее возмущение никого не впечатлило. Конфликтная ситуация не исчерпана до сих пор, и есть вероятность очередного выкоса ее насаждений. Нам показалось, что если ей подарить 20 кг чернозема и луковиц тюльпанов или предложить ей ухаживать за клумбой центра (за деньги), то она быстро сменит гнев на милость. Женщины считают, что миграция — это не естественное явление, а навязанное сверху: «Этих вредителей Москвы [мигрантов] привозит специально наше правительство, люди ездят в эти страны, отбирают их там». о разнице культур женщины высказываются охотно, делая акцент на том, что мы от мигрантов крайне сильно отличаемся: «У них есть свои традиции, у нас есть свои. И они очень разные. Средняя Азия — это совершенно иные мусульмане в отличие от наших татар». В то же время, по их мнению, разница не может служить поводом для нелюбви: «В принципе нам надо уважать их традиции, даже если они непонятны. Вот у них сейчас праздник. Как он называется? Арам-барам? Вот пусть празднуют, мне не мешают». При этом у женщин какие-то средневековые стереотипы о выходцах из Центральной Азии: «У них эти специи для еды такие вонючие и острые, для того чтобы убивать микробов. Они ведь грязные, рукой подтираются, моют ее потом, но все равно микробы-то!» Однако женщины также понимают трудность положения трудового мигранта: «И им действительно очень тяжело». От спокойного разговора о мигрантах, мы перешли к бурной беседе о центре. Как бы ни старались женщины скрыть свое к нему отношения, стало ясно, что для них это серьезная и важная проблема, от которой они хотят избавиться. Идеальный вариант для них — убрать центр, а все помещения на первом этаже передать под квартиры. При этом к центру имеется целый ряд конкретных претензий, вполне рациональных:

1. «Мы не знаем кто это и что это». Незнание порождает слухи, например что центр — это ячейка ИГИЛ (на полном серьезе женщины утверждают, что главное занятие в центре — молитвы и чтение Корана), в лучшем случае общежитие для мигрантов, а то и бордель. Людей пугает соседство с неизвестной организацией для мигрантов.

2. Работа центра окружена подозрительной таинственностью. Его окна либо закрыты изнутри фанерой, либо плотно занавешены шторами. Посетители, чтобы попасть внутрь, сначала звонят по телефону, и только потом им открывают дверь. «К чему такая секретность?» Появилась версия, что мигранты в центре даже тоннель какой-то руют под землей — готовят теракт?

3. «Вот иногда у них люди остаются в центре ночевать и играют на своей балалайке, мешают спать. А почему они ночуют? в этих помещениях ночевать нельзя!»

4. Устойчивость центра к проверкам. Да, это тоже является одной из проблем. Одна их бдительных активисток подъезда написала жалобы на центр во все возможные инстанции. Центр несколько раз проверяли, женщины при этом присутствовали. Претензии к проверкам: «Участковый пришел поздно, чтобы дать возможность всем мигрантам уйти, в некоторый комнаты они не зашли, а может, там и есть ИГИЛ». Они считают, что у центра есть влиятельная крыша на очень высоком уровне, поэтому полиция и все остальные его лишь покрывают. По мнению женщин, проверки нужно проводить чаще и внезапней.

Потом мы встретились с работницей библиотеки. К мигрантам она относится с сочувствием и пониманием. Отмечает их высокое трудолюбие в тяжелых условиях: «Я своим детям говорю, чтобы они не кидали ничего на землю. Как вы потом Расулу (дворнику) в глаза будете смотреть?» Относительно мигрантов в районе особых проблем не видит, но отмечает, что отношения «свой — чужой» присутствуют. Для мигрантов без временной и постоянной регистрации доступ к книжным фондам закрыт, но работники библиотеки все равно выдают им книги, из дарственной коллекции от местных жителей. Она отмечает, что при значительной интеграции детей мигрантов, существует ряд проблем, особенно с детьми младших возрастов. Дети мигрантов не умеют контактировать с местными детьми. Одна из причин — плохое знание русского языка.

«Родители у них так заняты, что не могут уделять детям достаточное внимание, поэтому их дети, которые априори хотят общаться и дружить с другими не могут этого делать — либо язык мешает, либо их не принимают. Все это, бывает, выливается в агрессию».

Слышала о нашем проекте по интеграции и о «плове во дворе» (так по-простому стали называть презентацию центра местному населению в сентябре 2015 года). Воодушевлена этой идеей: «Это так здорово, прикоснуться к богатству другой культуры». о центре только положительные отзывы, два раза проводили совместные мероприятия на базе библиотеки. Библиотека всегда открыта к сотрудничеству.

Была еще встреча с главой отдела управы по работе с населением. Как нам показалось, вопросами мигрантов в управе не занимается никто. Существует некая комиссия по предотвращению ксенофобии, но ее руководитель была на больничном, который плавно перетек в отпуск, поэтому с ней никак пообщаться не удалось. Ответственный за работу с населением — адекватный молодой мужчина, готовый к сотрудничеству. о центре он что-то слышал, но особого представления о его работе не имеет. Предлагает руководителям центра прийти к нему познакомиться. Возможные пути сотрудничества — предоставление площадок для мероприятий и обоюдные приглашения на мероприятия друг к другу. Вопрос, знает ли он, что мы проводили в сентябре 2015 года праздник во дворе, вызвал крайнее удивление. Он посчитал, что подобное мероприятие провести невозможно.

Проведенные беседы не внесли ясности в ситуацию с якобы высоким уровнем неприятия центра местными жителями, выразившегося в целом потоке жалоб во все органы. Однако спустя месяц директор центра нам сообщила, что авторами и вдохновителями части жалоб были прежние руководители центра, которые хотели таким образом дискредитировать новое руководство.

Итак, после более детального изучения казавшаяся на первый взгляд хрестоматийной ситуация противостояния местных ксенофобов и активистов, пропагандирующих поликультурность и интеграцию, оказалась не столь простой. По крайней мере, мы не обнаружили хоть сколько-нибудь значительного распространения среди местных жителей непреодолимой враждебности к «другим», индоктринированной какими-либо ксенофобскими или расистскими теориями. Что же выявлено?

1. Тревожность в связи с присутствием «чужих», которые появились непонятно как, занимаются непонятно чем и опираются непонятно на кого (таинственная поддержка где-то «наверху»). В условиях слабо развитой инфраструктуры добрососедства (информации, публикаций о роли мигрантов в жизни города, положительных изменениях от их работы, мероприятий и площадок, вовлекающих местных и мигрантов во взаимодействие) тревожность быстро трансформируется в чувство опасности.

2. Неспособность или нежелание нового руководства центра развивать модель «поликультурной интеграции» для всех. Превращение его в клуб для своих, который не проводит политику максимальной открытости местному населению, а, наоборот, отгораживается от них плотно закрытыми шторами и сложной пропускной системой. Теперь мы понимаем, что вся эта «конспирология» направлена в первую очередь против прежнего руководства центра и собственника помещения. Но в любом случае такое поведение не способствует повышению доверия к центру со стороны местных жителей.

3. Слабые возможности управы повлиять на ситуацию из-за отсутствия квалификации у «ответственных за борьбу с ксенофобией» и необходимости согласовывать все свои действия с вышестоящими инстанциями.

Как можно изменить ситуацию?

Во-первых, необходимо «открыть» центр для местных жителей: информировать их о графике работы центра, мероприятиях, которые там проводятся, сделать вывеску с подробным описанием организации, вывешивать информацию о программе мероприятий, работе секций и кружков и т. д.

Необходимо периодически проводить дни открытых дверей для местных жителей, всякий раз приурочивая их к каким-то значимым событиям и праздникам (Новый год, 8 марта, Пасха, Курбан-байрам и т. п.). В организацию и проведение мероприятий нужно максимально вовлекать местных жителей, чтобы они чувствовали себя не гостями, а полноправными участниками.

Особо активных местных жителей необходимо вовлечь в деятельность центра — поручить им, например, ухаживать за клумбой, обеспечив землей и рассадой. Так же нужно включить местных жителей в состав активистов центра, привлекать к участию в кружках и секциях.

Важно, чтобы в открытых мероприятиях центра регулярно принимали участие представители управы и других государственных и общественных организаций района (школы, библиотеки, НКО). Для управы центр мог бы стать школой и площадкой по обучению сотрудников и работников сферы образования и культуры навыкам предотвращения ксенофобии.

В центре исследовательского внимания была также ситуация, когда местные жители и мигранты живут рядом, не конфликтуют и не дружат, встречаются друг с другом лишь в некоторых случаях. Дома, в которых живут местные жители и мигранты из Таджикистана, расположены в районе станции метро «Водный стадион». Здесь, насколько нам удалось выяснить, никогда не было ни явных конфликтов, ни каких-либо мероприятий, направленных на сближение соседствующих сообществ. Некоторые мигранты, расселенные в ведомственных квартирах или самостоятельно снимающие жилье, работают здесь же в районе дворниками, другие — работают в других районах города.

В рамках исследования проведены две фокус-группы (с местными жителями и мигрантами), а также взято несколько интервью у тех, кто не смог или не захотел в них участвовать.

1. Мнения мигрантов

Молодой человек из Душанбе — прекрасно говорит на русском, работает в магазине и мечтает открыть в Москве свое дело — вместо ответа на вопрос рассказал свою историю:

«У меня есть девушка, она тоже москвичка, русская. Если ее родители разрешат, то мы поженимся. Ее родители меня знают, они мне как отец и мать».

Даже если он и преувеличивал степень своей близости с семьей девушки, показательно, что для него важно было продемонстрировать, что он тут как свой, его приняли как своего.

Пожилой мужчина рассказывал о своем опыте работы в прошлый приезд:

«Я у одного хозяина проработал 16 лет (до 2013 года). Хозяин мне так и сказал, что у него стройка лет на 20, поэтому работы хватит. У нас с ним такие дружеские связи сохранились, мы до сих пор созваниваемся. У меня был свободный график, просто объем работ, когда хотел, делал».

Теперь та работа кончилась, но он до сих пор вспоминает о том работодателе. Еще одна похожая история:

«Ко мне приезжала семья. Жена работала домработницей, я — на производстве. Сын у меня в то время учился в 7 классе, но в школу не ходил. Мать человека, у которого я работал, была учительницей, и она с ним занималась бесплатно. Я даже предложил заплатить, но она отказалась».

Другой пример взаимодействия:

«За помощью, например за деньгами, могли к дачникам обратиться в обмен на работу какую-то. Можно к знакомым из своих, но могут дать, а могут не дать. С участковым проблем не было, потому что мы ему кое-что помогали делать, какую-то работу у него на даче».

Дачи в историях городских преимущественно жителей возникли потому, что по выходным некоторые работники ЖКХ ездят на подработку на близлежащие к Москве дачные участки. Особенно запомнились случаи доброго к себе отношения связанные с возможностью отметить религиозный праздник:

«В одном месте когда работали, на Курбан-байрам нам хозяин (русский) привез барана, сказал, чтобы отмечали».

Есть и неоднозначные истории, когда одни местные обманывали, а другие — нет:

«Был один случай, когда кавказцы кинули. Мы ничего не могли сделать, они скрывались и выключили телефоны, эти дагестанцы. А во всех остальных случаях с русскими хозяевами было нормально, платили вовремя. Иногда даже наперед деньги давали».

Теперь приведем негативные отзывы.

«Это была стройка. Потом нам один месяц не заплатили и второй, мы стали требовать, нам сказали, чтобы мы звонили своему посреднику (таджику из нашего села) и даже чуть не выгнали. Потом в бытовку пришли какие-то люди с закрытыми лицами, угрожали, избили и сказали, чтобы мы уходили. Это были русские».

Здесь природа конфликта явно производственная и виновен, скорее всего, «свой» посредник, но теперь «русские лица» будут вызывать негативные ассоциации.

Отдельным блоком идут истории о встречах с полицией. Они, конечно, оставили негативные впечатления, но поведение полицейских не вызывает у большинства наших собеседников ни удивления, ни возмущения.

«В выходные гуляли. Да, иногда милиция останавливала, но деньги отдавали — и все».

«Бывало, что полиция останавливала. Проверяла документы. Бывало, задерживали на ночь на день, а потом другой дежурный отпускал. Было так, что прямо в общежитие приходили омонцовцы всех строили и с каждого по 500 рублей брали».

Впрочем, не всегда отношения с полицией складываются неблагоприятно.

«Милиция иногда задерживала, потом пробивали по базе данных и отпускали».

«За все время, что я здесь (пять лет), меня всего три раза остановила милиция. Я показывал документы, и меня отпускали».

Есть случаи, когда недружелюбные к мигрантам силы действуют совместно.

«Полиция (патрули) знали, во сколько мы выходим с работы, и ловили нас. Сколько есть денег в кармане, столько и забирали».

«Было такое, что когда полицейские останавливали, иногда деньги отдавали, а иногда отводили в отделение, там все подметали, чистили».

«Если нет денег, забирают в отдел, а там сидишь и ждешь, когда деньги принесут. Ребята помогали, приносили деньги. Там узбеки были, киргизы, хохлы, из Казахстана были, из Белоруссии были — мы все вместе работали».

«Бабушки часто ругались, говорили, что своим работы нет, а тут еще мы понаехали. А соседи наши часто ругались, бывало, милицию звали. Милиция сказала, что у нас нет договора на комнату, а мы снимали у одного местного, с кем работали, а он потом пришел в милицию забрал нас, мы там несколько часов посидели, заплатили и нас отпустили».

То есть одни местные (соседи) были против соседства с мигрантами, а другие (хозяин квартиры), наоборот, устраивают такое жилье, исходя из своего интереса.

Возможно, причина недовольства соседей в периодическом многолюдье таких квартир.

«Снимаем квартиру, живем вчетвером. Но иногда бывало, что и 20 человек у нас ночевало, тогда не спали, сидели всю ночь».

Иногда причины конфликтов лежат не в плоскости противостояния мигрант/местный, но страдают все равно мигранты.

«У нас была коммуналка три комнаты. В одной комнате жили другие таджики, в другой я жил с братьями и в третьей жил один таджик с русской женой. И еще с нами жили хозяева квартиры — русские. Муж в милиции работал, а жена дома сидела. Дело дошло до того, что муж говорит не давать деньги жене за квартиру, а жена говорит, чтобы не отдавали деньги мужу. Закончилось тем, что муж пожаловался на нас в ФМС. ФМС пришел, мы все показали, все нормально. А через две недели пришли и всех забрали. У кого была регистрация, те просто денег заплатили».

Если попытаться обобщить, то сразу заметно, что все взаимодействие мигрантов с местными сводится к трудовым отношениям, общением с соседями и полицией, да и то запомнились отдельные неприятные инциденты. о том, как выглядят и что делают обычные люди, с которыми мигранты встречаются каждый день, по их рассказам представить невозможно. Если они не становятся источниками проблем или, наоборот, каких-то добрых дел, то поводов для общения не возникает.

2. Мнения местных жителей

Человек лет 35 занимается набором рабочих по стройкам и вне этого мигрантов не замечает, даже если встречается их каждый день во дворе.

«По моему мнению, никаких проблем от них нет. Рабочие ничьи места не занимают. Например, если бы я хотел, я бы сам сейчас работал на стройке, а я хожу и ищу рабочих. Опять же это говорит о чем? о том, что я, наверное, не хочу работать, и я думаю, что таких полно. То есть я не хочу там сейчас этот бетон мешать, значит, есть люди, кто хочет бетон мешать».

Есть и другой подход. Приведем рассуждения пенсионера, который никак не связан с процессом найма работников и наблюдает мигрантов у себя во дворе:

«Нет, я считаю, что, во-первых, их очень много. Раньше вообще... Теперь поменьше, но все равно... Во-вторых, они не вписываются и никогда не впишутся в город Москву. Я считаю, что у нас очень большой процент безработицы. Вот взять любую область, любой регион возьмите, там огромный

процент безработицы. У нас 35 тысяч — официальная зарплата у дворника. Любой человек из Орловской области или из Пензенской поедет в Москву работать дворником за такие деньги».

Пенсионеры, по словам мигрантов, вообще наиболее недружелюбная категория москвичей, но и среди них встречаются разные мнения:

«Да ничего, пусть работают. Сейчас, как было раньше, кучами по подвалам не собираются, где-то их поселили. Тихие, здороваются».

«Я со всеми ними здороваюсь, они мне тоже улыбаются. Всегда готовы помочь».

«Не знаю, что сказать, вроде и работают тут, убирают, но от них постоянно шум какой-то, вечно орут, когда больше одного».

«Вроде когда во дворе, то все тихо, но иногда встречаешь, стройка, там, или на рынках, ну очень много».

Молодежь от однозначных ответов уклоняется:

«Да вроде ничего. Мы вон пару раз футбол с ними играли. Как зовут, не знаю, часто меняются. Мне ни холодно, ни жарко от них».

Некоторая настороженность присутствует в ответах девушек и молодых женщин:

«Неприятных моментов не было, но очень некомфортно, когда несколько таких глаз тебя всю разглядывают, прямо физически чувствуешь дискомфорт».

Одним словом, повседневная ситуация: когда мигрантов немного и они тихо работают, отторжения не вызывают. Но регулярно общаются с мигрантами немногие. Большинство, если даже пользуются их услугами, общаются обезличенно: отдал деньги и разошлись.

Видно, что отношение к мигрантам еще не устоялось, находится в процессе формирования. Активного неприятия у большинства респондентов нет, есть безразличная настороженность.

Небольшая часть вовлечена в личные приятельские отношения:

«Мы Сайфулло и его детям всегда яблоки с дачи привозим, он нам много помогал, не всегда деньги берет, место для машины сам чистит бесплатно».

Примерно столько же по разным причинам сохраняет стойкое негативное отношение:

«Квартирантов пускают в нашем подъезде, мне это не нравится. Я не ходил по подъезду, не искал, кто сдал, но когда встречаешь их в подъезде, они там стоят, пьют и курят, предупреждаешь их, они кивают, а на самом деле чувствуешь, что им не нравится, что ими понукаешь. И все чаще. Раньше можно было наших бездельников москвичей найти, которые не хотят работать, покупают бутылку пива и сосут ее полдня возле магазина, теперь к ним пристраиваются эти гастарбайтеры».

Но все же большинство в целом относится к мигрантам нейтрально. Однако при удобном поводе (инциденты, связанные с насилием мигрантов, острые публикации) легко перенесет свои негативные эмоции на тех, кто рядом, но не является «своим».

Выводы

Анализ взаимодействия местных жителей и мигрантов из стран Центральной Азии в Москве показывает, что в настоящее время (лето 2016) оно находится в спокойной фазе. Острые моменты возникают в случаях, когда в личные или социальные конфликты вовлекаются «они» — те, кто отличается от другой стороны своим происхождением. На этой основе формируются негативные стереотипы, в чьей основе лежит первобытный страх по отношению к «чужому». Как правило, такие конфликты имеют локальный характер и не имеют большого распространения.

Гораздо большее беспокойство вызывает тот факт, что большинство местных жителей и мигрантов не имеют ни поводов, ни площадок для взаимодействия, что помогло бы сближению и слому стереотипов. В какой-то мере это является следствием слабой интеграции на локальном уровне жителей в целом. Но в случае когда одна часть населения отличается от другой своей внешностью и некоторыми особенностями поведения, отсутствие взаимодействия возводит эти культурные отличия на уровень социального отчуждения. В результате люди живут по-соседству, но не видят друг друга, поскольку не включены в общую «ментальную карту» двора и района, не являются «своими» друг для друга и не формируют комфортную друг для друга социальную среду.

Главной задачей является формирование активного добрососедства, когда в число «наших» «своих» включаются все жители дворов и районов, независимо от сроков проживания. А это невозможно без вовлечения всех групп населения в разные формы взаимодействия. В случае с мигрантами наиболее доступными представляются различные виды взаимопомощи и совместного проведения досуга. Именно такие формы стихийно развиваются в московских дворах, но пока на нерегулярной основе и не оказывает существенного воздействия на ситуацию.

Социум, культура, права человека: обзор московской программы толерантности

Дмитрий Дубровский,
независимый эксперт

Введение

Одной из важных социокультурных задач в обществах демократического транзита является политика в области мультикультурализма, то есть сочетание культурного многообразия общества и гражданской идентичности. Несмотря на активную полемику вокруг самой задачи и даже разговоры о кризисе политики мультикультурализма, нужно отметить, что разные страны, включая Россию, продолжают развивать политику, направленную на более толерантное к культурным и религиозным отличиям. Надо сказать, что в Европе существует целый ряд документов, в которых прописываются рекомендации в области проведения такого рода политики.

В частности, Россия как член ООН должна следовать Декларации принципов толерантности ЮНЕСКО ¹, которая предписывает, в частности, защищать исключенные группы:

Нетерпимость может принимать форму маргинализации социально наименее защищенных групп, их исключения из общественной и политической жизни, а также насилия и дискриминации по отношению к ним. Как гласит Декларация о расе и расовых предрассудках, «все люди и группы людей имеют право отличаться друг от друга (статья 2.4).

И в связи с этим следует

особое внимание следует уделять социально наименее защищенным группам, находящимся в неблагоприятных социальных или экономических условиях, с тем чтобы представить им правовую и социальную защиту, в частности в отношении жилья, занятости и охраны здоровья, обеспечить уважение самобытности их культуры и ценностей и содействовать, в особенности посредством образования, их социальному и профессиональному росту и интеграции (статья 3.3).

Кроме того, Декларация содержит рекомендации в области принципов воспитания, а также ключевых «мест» толерантности, таких как школы, университеты,

¹ См. на сайте «Толерантность.ру», URL: <http://www.tolerance.ru/toler-deklaraciya.php>.

неформальное образование, рабочие места и даже на дому. Статья 4.2 указывает на воспитание толерантности в качестве «безотлагательного императива».

Наиболее важным, как представляется, является наличие прямой связи между толерантностью и правами человека, поскольку текст Декларации напрямую связывает политику толерантности с политикой защиты прав человека. Статья 1.3 гласит, что толерантность — это понятие, означающее отказ от догматизма, от абсолютизации истины и утверждающее нормы, установленные в международных актах в области прав человека.

Таким образом, основные рекомендации Декларации направлены на воспитание детей и молодежи в духе прав человека и уважения к культурному многообразию и затрагивают меры социальной защиты исключенных групп, прежде всего мигрантов, которые оказываются в уязвимом положении.

Следовательно, с точки зрения международных принципов в программах воспитания толерантности речь в первую очередь должна идти о социальной помощи мигрантам и членам их семей, а также о помощи в профессиональном развитии. Их целевыми группами должны быть прежде различные группы культурных меньшинств, а преимущественными формами работы — различные социальные проекты, направленные на улучшение ситуации с недискриминацией и правам человека.

Надо сказать, что основные положения московской программы воспитания толерантности, не вполне соответствуют международным стандартам.

История и основные положения программы воспитания толерантности (2011–2015)

Прежде всего, в программе ¹ речь идет о тотальном примате культурного над социальным, что выражается в преимущественно «культурно-ориентированном» подходе к политике толерантности. Используется термин «межкультурная компетентность», который объясняет проблемы нетолерантности через «незнание» культуры и обычаев других народов; фактически незнание приравнивается к нетолерантности. Другими словами, принцип уважения к правам человека безотносительно его культурной, этнической и религиозной принадлежности заменяется принципом соотношения толерантности и знания, прямой связи между знанием определенных обычаев и толерантности к ним. Именно поэтому в первом же разделе программы, который называется «Интеграция мигрантов», одной из задач является «переход от пропаганды толерантности к созданию индивидуальной ответственной модели повышения уровня межкультурной компетентности». Другими словами, речь идет о том,

¹ Программа гармонизации межэтнических, межконфессиональных и межкультурных отношений, воспитания культуры толерантности (2013–2015). URL: http://sch152s-new.mskobr.ru/files/programma_tolerantnost_nmc.pdf.

что исключительно знание и представление об обычаях и нравах той или иной культурной группы гарантирует толерантное поведение. Одновременно в разделе презюмируется и социально-культурная дистанция между «горожанами» и «иностранными студентами», которые, по логике авторов программы, должны адаптироваться не только к бытовой жизни в Москве, но и к некоей «новой культурной среде».

Целевые группы программы

Основным отличием программы от европейских принципов воспитания толерантности является практическое отсутствие таких важных целевых групп, как сотрудники правоохранительных органов, государственные служащие, преподаватели и учителя. Нетолерантность как проблема, с точки зрения авторов программы, является особенностью молодежи, которая может подпасть под влияние экстремистской идеологии, и мигрантов, которые недостаточно активно включаются в «культурную жизнь». Наиболее важным методологическим допущением авторов является презюмирование культурной дистанции между «населением города» и «недостаточно интегрированными в сферу «московской культуры». Так, в качестве основного положения в разделе I, где речь идет об образовании в области толерантности, говорится:

Актуальной является задача сокращения культурной дистанции между сформировавшимся населением города, признающим ценности московского образа жизни, и этносоциальными группами, недостаточно интегрированными в сферу московской культуры. ...Все более осязаемым в общественном сознании становится различие культурных установок принимающего населения Москвы и групп мигрантов, не знакомых с достижениями московской городской культуры, системой моральных ценностей, разделяемых горожанами.

Неясно, что имеется в виду под «ценностями московского образа жизни», каким-то образом особо связанными с «московской культурой», и каким образом можно быть «интегрированным» в эту сферу. Точно так же возникает вопрос, кто и каким образом определяет «культурные установки принимающего населения» с его явно особыми «моральными ценностями». Как представляется, налицо элементы культурного расизма, в котором «принимающее население» по умолчанию «более культурно» по сравнению с теми, кто должен «культурно интегрироваться», чтобы стать субъектом толерантности.

При этом основными целевыми группами программы являются мигранты в целом, иностранные студенты, дети-инофоны, а также молодежь, прежде всего школьная и студенческая. Таким образом, те целевые группы, которые, отталкиваясь от мирового опыта, напрямую влияют на атмосферу толерантности в школах, вузах, официальных учреждениях, полиции, попросту исключены из программы, по-видимому, предполагается заранее их высокий уровень толерантности. Напротив, наиболее «проблемными» оказываются сами

мигранты, их дети, иностранные студенты и учащаяся молодежь, надо полагать, представляющая «принимающее общество». Для детей-инофонов задача сформулирована как «формирование новой образовательной среды, в которой учащиеся-инофоны становятся не пассивными наблюдателями чужой жизни, а активными и позитивными участниками познавательной деятельности, стремясь к интеграции в историческое и культурное пространство Москвы» (раздел 5 программы). Вообще говоря, сомнительно, что в историческое и культурное пространство Москвы могут интегрироваться физические лица (как правило, в этом пространстве фигурируют не физические лица, а сложившиеся культурные практики). В то же время основной задачей для взрослого мигранта становится «формирование ценностей и установок, присущих москвичу». Похоже, именно для этого в программу введен термин «этносоциальная комфортность», который, по-видимому, обозначает некоторый уровень комфортности между этносоциальными группами, вызванный отсутствием конфликтов и «снижением социальной напряженности», то есть определенную групповую толерантность, которая, по логике программы, вызывается путем «создания действенного механизма социокультурной адаптации и интеграции взрослых мигрантов в городское сообщество, включения их в процесс нормальной жизнедеятельности общества, следование устоявшимся правилам и нормам поведения».

Не менее странно выглядит и представление о молодежи в целом как об «идейно нестойкой». В разделе 6, где говорится о необходимости предотвращения распространения идей нетерпимости и агрессивных настроений в Москве, утверждается, что причиной тому служит «расслоение современного общества по уровню материального достатка, чувство социальной несправедливости, безработицу и идеологический вакуум». Показательно, что и тут основной целевой группой названы «молодые мигранты», которым необходимо «изучение истории города, усвоение лучших достижений московской культуры; интеграция ...в городское сообщество Москвы». Как все это будет способствовать толерантности, не говоря уже о решении социальных проблем мигрантов и членов их семей, — непонятно.

Таким образом, можно констатировать наличие в программе значительно дисбаланса между группами, с одной стороны, мигрантами (которым презюмируется сложности с интеграцией, что вызывает «социальную напряженность») и «идейно незрелой молодежи», а с другой — «принимающего общества». В целом же в программе попросту отсутствуют проекты, ставящие задачей решение социальных проблем мигрантов и членов их семей. При этом основной фокус делается на культурной дистанции, которая, как считают авторы, существует между «принимающим обществом» и мигрантами, и именно на мигрантах лежит обязанность ее сокращения. Вдобавок успешность предписанной программой интеграции ставится в зависимость от овладения мигрантами некими «особыми московскими ценностями» (?).

Единственное исключение представляет собой раздел 4 («Медиаобщество»), в котором довольно корректно ставится проблема языка описания

культурного разнообразия, то, что называется «язык политической корректности». Однако и тут не обошлось без каких-то особых «московских традиций толерантного поведения», которые, непонятно как и кем обозначенные, выглядят как еще одно свидетельство логики «культурного расизма», которую разделяют авторы программы.

Мало места в программе уделено сотрудничеству с общественными, в том числе правозащитными, организациями. Они упоминаются всего в трех разделах (о молодежном экстремизме, религиозной толерантности и медиасообществе), однако нигде не раскрыто, что и как могут и должны сделать структуры гражданского общества для работы в области толерантности (см. «Рекомендации»). Так, в разделе 2 всего лишь констатируется, что для «сохранения межконфессионального сотрудничества» необходим диалог религиозных объединений с институтами гражданского общества и органами государственной власти в Москве.

Таким образом, программа воспитания толерантности в Москве исходит из приоритета «ценностей принимающего общества» и его «традиций и обычаев», что свидетельствует о «культурном расизме» ее авторов. Вменение в обязанность мигрантам «знать обычаи и традиции принимающего общества» носит дискриминационный характер, поскольку «москвичи» подобных обязанностей не имеют. Наконец, особенностью российских программ воспитания толерантности является их резкий крен в сторону этнографической культуры — то, что один из исследователей проблематики толерантности О. Радтке называет «кулинарно-этнографическим» подходом к толерантности.

Центр толерантности Еврейского музея Москвы

В определенной степени такие представления отразились и на деятельности Центра толерантности Еврейского музея, который открылся в 2012 году и сразу стал экспериментальной площадкой Федерального института развития образования (ФИРО). Разработанные центром образовательные программы рекомендованы в 22 городах и регионах России¹.

Среди целевых групп центра — школьники, студенты, педагоги и специалисты, а также «широкая общественность». Для них разработаны более 60 образовательных программ, особенностью которых является использование интерактивных методов обучения, такие как интерактивное голосование, просмотр видеофильма и тренинговый модуль. Успех работы центра привел к тому, что президент В. Путин подписал указ о создании еще двенадцати центров толерантности в разных городах России.

Основными задачами программы «Гражданская идентичность школьников. Я — россиянин» являются достижение «гордости за свою страну, чувства

¹ Пользуясь случаем, благодарю директора Центра толерантности Анну Макарчук за любезно предоставленные материалы о деятельности центра.

сопричастности и патриотизма; сбалансированной этнической идентичности (?); активной гражданской позиции». Темы занятий следующие: «Кто Я? (основы социальной идентичности)» — 4 класс; «Что такое Государство? (конституция, государственная символика)» — 5 класс; «Моя страна — моя география» — 6 класс; «Я и закон: социальные нормы, права и обязанности» — 7 класс; «Я и мой этнос (этническая идентичность)» — 8 класс; «Гражданин и патриот (патриотизм, этноцентризм, национализм)» — 9 класс; «Я и мое государство (активная гражданская позиция)» — 10 класс; «Между Я и Homo Sapiens (социальная и гражданская идентичность)» — 11 класс.

Права человека рассматриваются в рамках «социальных норм, взаимосвязанности прав и обязанностей», что представляет собой традиционный подход к преподаванию прав человека в российской школе. Этническая идентичность (приравненная в программе к этносу) определяется как составная часть любой человеческой идентичности («Я и мой этнос»), а патриотизм противопоставляется национализму («Гражданин и патриот»).

Центр использует творческие формы, такие как социальный театр, в котором сами зрители разыгрывают различные сюжеты — «Соседи» (межнациональные отношения в молодежной среде), «Мой друг — наркоман» (профилактика потребления и наркозависимости), «Выбор» (отношение к людям с инвалидностью) и «Травля» (оскорбление и унижение в школе). Так, задачами социальной драмы «Травля» служат: «профилактика травли в детском коллективе; содействие разрешению конфликтов в классе/группе; поиск путей решения и эффективного поведения в сложных; коммуникативных ситуациях». «Репертуар» социального театра свидетельствует о том, что проблема толерантности в центре понимается в широком смысле и затрагивает не только этнические меньшинства, но и людей с дополнительными потребностями, школьников, ставших объектом травли.

Беглый взгляд на деятельность Центра толерантности позволяет сделать вывод о его большом потенциале (прежде всего связанном с технологиями преподавания и современными формами представления проблематики толерантности, в частности социальным театром). В то же время центр активно реагирует на актуальные запросы, разрабатывая, например, в преддверии чемпионата мира по футболу образовательные программы для футбольных фанатов¹. Однако нельзя оставить без внимания и некоторые очевидные пробелы. Например, при рассмотрении проблемы толерантности полностью игнорируются такая социальная группа, как ЛГБТ. Представление об этнической идентичности как «врожденной» напрямую восходит к эссенциалистским² моделям советской этнографии, что довольно значительно отличается от общемирового подхода. Наконец, в работе центра практически отсутствует кооперация

¹ В России запущен совместный проект по вопросам миграции Федерального центра толерантности и ЮНЕСКО // МК.RU Израиль. 13.07.2016. URL: <http://mkisrael.co.il/articles/2016/07/07/v-rossii-zapushhen-sovmestnyy-proekt-po-voprosam-migracii-federalnogo-centra-tolerantnosti-i-yunesko.html>.

² Эссенциализм — представление о том, что этническая идентичность является врожденной.

с правозащитными организациями, притом что в совет центра входит председатель правления «Международного Мемориала» А. Рогинский. Таким образом, в деятельности центра совмещены как европейский подход к воспитанию толерантности через права человека, так и специфический российский, отраженный в описанной выше программе. Именно представление о неравноценности культур «мигрантов» и «коренного населения», на мой взгляд, делает программы воспитания толерантности бессмысленными, поскольку оно исходит из дискриминирующей предпосылки. При этом возможный результат от одного только интерактивного обсуждения со школьниками толерантности, их непосредственная реакция на остросоциальные провокации в рамках современных методик преподавания, как кажется, могут быть эффективными.

Гранты на воспитание толерантности

Представление о приоритетах в реализации политики толерантности в полной мере дает анализ грантов, розданных в соответствии с распоряжением Президента РФ во второй половине 2015 года по теме «Межнациональные отношения» (многие из них получили московские организации) ¹:

- Крым — 18,5 млн рублей (20% от общей суммы);
- помощь мигрантам — 23,4 млн (26%);
- толерантность — 36,4 млн (40%) ²;
- борьба с экстремизмом — 5,5 млн (6%);
- фестивали — 7 млн (около 8%).

Таким образом, тема «Межнациональные отношения» механически объединяет проекты, имеющие мало общего между собой как по целям и задачам, так и по способам реализации этих целей и задач.

Прежде всего обращает на себя внимание то, что грантодатель озабочен проблемой межнациональных отношений в Крыму. Возможно, это не лишено оснований. Однако при ближайшем рассмотрении видно, что под этой рубрикой проходят проекты, не имеющие по сути к Крыму никакого отношения. Истинной их целью является лоббирование изменения политической позиции стран Европейского союза по отношению к России.

Так, в Симферополе местная немецкая национально-культурная автономия получила 5 млн рублей на проект «Народная дипломатия «Взаимопонимание между народами». Укрепление образа Крыма как территории мира и согласия». Среди его целей прямо значится: «Создание положительного имиджа РФ с целью снятия санкций, а также организация сотрудничества с общественными организациями ФРГ для совместной работы в сфере публичной дипломатии».

¹ Полный обзор см.: Без песен и плясок // Нац. акцент. 29.10.2015. URL: <http://nazaccent.ru/content/18151-bez-pesen-i-plyasok.html>.

² Около 10% от суммы всех грантов получила организация «Юристы за права и достойную жизнь человека», официально аффилированная с «Единой Россией».

АНО «Международная организация по наблюдению за выборами CIS-ЕМО»¹, получила грант с той же, по сути, целью: «Формирование позитивного образа России как страны, имеющей положительный опыт решения вопросов построения межнационального мира и согласия». Любопытно, что часть задач проекта очевидно намекает на теорию международного заговора против России, поскольку одной из целей проекта является «анализ влияния различных иностранных и внутренних факторов, в том числе зарубежных НПО, на процессы интеграции крымскотатарской общины в российский социум».

Напрямую пропагандистской выглядит задача, поставленная в проекте РОО «Великий Север» «Русский Крым»: «Защита интересов России в условиях международной антироссийской информационной активности, в том числе в англоязычной Интернет-среде».

Два оставшихся проекта выглядят довольно традиционно. Западно-Кавказский научно-исследовательский институт культурного и природного наследия считает разработку и легендирование туристского маршрута по Крыму способом решения межнациональных проблем в регионе. Проект так и называется — «Полуостров согласия: этноконфессиональное наследие Крыма». Второй проект предлагает организовать молодежные обмены между Южным федеральным округом и Крымом с целью «формирования межэтнической дружбы и сотрудничества» и, разумеется, знакомства с «культурой других национальностей». По-видимому, предполагается, что сложные вопросы крымских татар можно решить путем проведения туристических маршрутов или молодежными лагерями с их обычной «культурно-гастрономической» повесткой дня.

Несколько более осмысленными и в целом соответствующими задачам борьбы с дискриминацией и этнической рознью являются проекты, посвященные мигрантам.

Наиболее последовательным в защите прав мигрантов является проект ПЦ «Мемориал», который предусматривает бесплатные юридические консультации для беженцев, лиц без гражданства и трудовых мигрантов. Только в этом проекте упоминается Европейский суд по правам человека и соответствующие комитеты ООН как этапы защиты прав беженцев и мигрантов.

Не менее адекватным целям и задачам защиты прав мигрантов является проект Форума переселенческих организаций (Москва), который предусматривает помощь мигрантам как с помощью распространения правовых знаний, так и организацией процесса конструктивного взаимодействия с властями, прежде всего с правоохранительными органами. Похожий проект реализует фонд поддержки отечественных товаропроизводителей «Потенциал» (Йошкар-Ола), правда, размер гранта в три раза больше, чем у Форум, что выглядит очень странно, учитывая несопоставимый опыт организаций, их месторасположение, а также их основные уставные цели.

Не менее странно выглядит сопоставление информационно-аналитического центра «Сова» — лидера в области мониторинга экстремизма — и Федеральной

¹ Сотрудника организации с 2014 года запрещен въезд в страны Шенгенской зоны.

лезгинской национально-культурной автономии. Обе организации получили одинаковые по размеру гранты, причем «Сова» — на продолжение своей основной деятельности, а автономия — на создание «мобильных тренинговых команд» для работы с молодежью Дагестана.

Еще одна дагестанская организация, «Правовой вектор», получила 2,5 млн рублей на подготовку своего рода «антиэкстремистских» блогеров, которые должны, по мысли авторов проекта, обеспечить противодействие экстремистским идеям в интернете, особенно в социальных сетях.

Весьма интригующе с технической точки зрения выглядит проект БНО «Новый век» «mHelp — мобильные технологии в помощь мигранту», предполагающий разработку мобильного приложения с актуальной информацией правового и социального характера для мигрантов. Похожий проект Российского еврейского молодежного конгресса из Ульяновска (1 млн рублей) посвящен разработке «мобильного приложения как интеграционного информационного ресурса по еврейской жизни в России», правда, его связь с тематикой толерантности из заявки не вполне ясна.

Не меньше вопросов вызывает проект фонда поддержки и реализации социально-культурных программ «Живой источник», в рамках которого планируется создать видеознциклопедию для мигрантов. Предполагается, что она будет распространяться в формате видеоуроков. Непонятно только, кому и каким образом они будут преподаваться. При этом задача ставится как включение мигрантов в «правовое и культурное поле России»¹.

Основную часть грантов получили организации, планирующие проекты в области толерантности.

Самый большой грант получила организация «Юристы за права и достойную жизнь человека», который предполагает «мониторинг проявлений ксенофобии и экстремизма». Речь идет, по всей видимости, о проекте Московского бюро по правам человека, которое в последнее время активнее работает за рубежом, возглавляя проект под названием «Ассоциация неправительственных организаций по международной судебной защите прав жителей Украины, пострадавших от карательных действий киевских властей «Право против фашизма». Скорее всего, и новый проект преследует внешнеполитические цели.

Многие проекты традиционно связаны с формальным образованием и тренингами. Так, межрегиональный общественный благотворительный фонд «Шаг вперед» предполагает подготовить тренеров-медиаторов и провести тренинги по разрешению этнорелигиозных конфликтов.

Фонд поддержки армянских церквей планирует консолидировать позицию влиятельных религиозных деятелей по поводу ситуации межнациональных и межконфессиональных конфликтов.

¹ Заметим, что, хотя эта организация — одна из немногих, у которых есть свой сайт, никакой информации о проектах она не предоставляет, на странице проектов (<http://fundliso.ru/proekt>) значится «страница обновляется».

В целом же типичные проекты в области толерантности — всякого рода молодежные фестивали и культурные мероприятия. Таковы проекты Международного союза немецкой культуры и Союза женщин Санкт-Петербурга и Ленинградской области. Показательно, что именно в кратком описании проекта последнего говорится об этнокультурной компетентности, термине, который в российском контексте означает невозможность толерантной позиции без знаний конкретной культуры и ее традиций.

Центру содействия устойчивому развитию гражданского общества выдали 4 млн рублей на «разрушение этнических барьеров общения» в российских вузах через создание «интернациональных структур студенческого самоуправления». Тут возникает много вопросов, среди которых самый главный — какие, собственно, этнические барьеры существуют в высшем образовании России и что такое «интернациональные структуры студенческого самоуправления»?

Довольно далекий от европейского и общемирового тренда в продвижении идей толерантности метод — «укрепление общих духовных и нравственных ценностей» (как значится в проекте Общенационального совета просветительских организаций «Все мы — Россия!»).

Показательно, что сама по себе пропаганда толерантности в некоторых проектах выглядит как довольно конфликтогенная. Так, в проекте общества «Знание» «Гармонизация межнациональных отношений как фактор укрепления дружбы между народами России» предусмотрены «мероприятия по пропаганде миролюбия, повышения устойчивости к этническим, религиозным и политическим конфликтам, профилактике агрессии и экстремизма, помогающие молодым людям обрести определенный уровень правовой культуры, осознать себя и свое место в обществе, не нанося при этом вреда и не ущемляя права других людей». Авторы заявки из регионального отделения Российского комитета защиты мира, предлагающие проект «Вместе на одной земле: этнокультурное многообразие и межнациональный мир на территории Омской области», считают, что проблемой толерантности является «рост национализма среди отдельных групп населения, который в ряде случаев приводит к нарушению единого социокультурного пространства». При этом проект парадоксальным образом направлен на «сохранение и популяризацию местных, локальных форм этнических культур». Очевидно, что в первом случае речь идет об одних группах населения, а во втором — о «местных», что является формой противопоставления «местной толерантности» «национализму приезжих».

Собственно, логика так называемого межнационального культурного диалога присутствует почти во всех поддержанных проектах в области толерантности. Так, Кировская областная организация общества «Знание» в проекте «Вятка: территория согласия» предлагает «внедрение новых научно-методических, образовательных инновационных форм работы с гражданами — представителями различных социальных групп в целях развития межнационального культурного диалога». Точно так же целью проекта Чувашского республиканского совета женщин «Чувашия — сила единства, народов и культур» является «сохранение и укрепление дружбы народов путем «проведения республиканских

фестивалей, конкурсов, выставок народного творчества». А Федеральная национально-культурная автономия азербайджанцев в России планирует провести Дни культуры тюркоязычных народов Российской Федерации.

Небольшая часть проектов посвящена научному осмыслению проблем толерантности и миграции. Так, Институт миграции и межнациональных отношений за почти 5 млн рублей проведет исследование, которое посвящено «современному этапу реализации миграционной политики РФ для получения реальной картины существующих проблем». Похожий проект заявлен Институтом экономической безопасности. 2,7 млн рублей организация планирует потратить на «поиск инструментов ранней диагностики для своевременного принятия управленческих решений по предупреждению возникновения конфликтов на межнациональной почве». Наконец, научный экспертный центр по проблемам коренных малочисленных народов Севера получил 2,6 млн рублей на проект «Мастерская будущего», в рамках которого предусматривается развитие и сохранение этнокультурного наследия среди молодого поколения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ.

Совершенно выбивается из общего ряда проект детского медийного объединения «Бумеранг», в рамках которого юные авторы будут создавать видеопroduкцию, направленную на формирование толерантности. Надо сказать, что это единственный проект, в котором удачно сочетаются задачи и формы работы, где основой является не культура как таковая (особенно в ее этнографическом изводе), а актуальные проблемы и современные формы их представления.

Обзор принципов формирования грантовой политики в области толерантности показывает, что грантодатель исходит из следующих приоритетов.

1. Представление о межнациональном как межгосударственном приводит к тому, что 20% всех грантов, выделенных на проблематику мультикультурализма (а возможно, и больше, если учесть грант организации «Юристы за права и достойную жизнь человека»), используются вообще не для работы внутри страны, а по сути направлены в той или иной форме на «улучшение имиджа России» и легитимацию присоединения Крыма в международных отношениях. При этом некоторые гранты выглядят как поощрение организаций за проявленную лояльность.

2. В подавляющем большинстве проектов, финансируемых по теме «толерантность», последняя понимается как проблема культурная, а не социальная. При этом зачастую культура подается в консервативно-этнографическом ключе, и упор делается на сохранение «традиционных моральных и духовных ценностей». Одновременно культура «принимающего общества» (например, москвичей) безапелляционно ставится выше культуры «приезжих». Представляется, что это напрямую противоречит задачам воспитания толерантности и логике прав человека, поскольку именно «традиционными ценностями» чаще всего оправдывается дискриминация, например женщин, ЛГБТ, детей и др.

3. Основной формой работы в большинстве проектов являются либо культурно-досуговые мероприятия (фестивали, конкурсы, молодежные обмены), либо всякого рода научно-практические (семинары, круглые столы). Это не

только выглядят весьма архаично, но и вовсе исключает проблемы большинства мигрантов или исключенных меньшинств из поля зрения.

4. При этом толерантность в большинстве проектов понимается не как политическая характеристика поведения отдельных членов социума, а скорее как межгрупповая черта, напрямую связанная с советской концепцией «дружбы народов», когда взаимное уважение — это свойство или качество группы, а не отдельных ее представителей.

5. Тематика прав человека фактически отсутствует во всех проектах (за исключением «Мемориала», «Совы» и Форума переселенческих организаций), что напрямую противоречит как содержанию международных документов по толерантности (включая Декларацию толерантности), так и общим европейским принципам воспитания толерантности, в которых толерантность выступает неразрывной частью философии и практики прав человека.

6. Большинство проектов направлены на «позитив», то есть, пропаганду культурного многообразия, и лишь меньшая часть («Мемориал», «Сова», «Юристы за права и достойную жизнь человека») — на борьбу с дискриминацией и ненавистью правовыми и общественными мерами. Можно утверждать, что приоритет отдан «диалогу культур», в котором практически не обсуждаются реальные проблемы, связанные с дискриминацией и ксенофобией.

Таким образом, можно констатировать, что как в грантовой политике, так и в образовательных центрах в Москве преобладает специфическое представление о толерантности как области преимущественно культурной политики, в которой основную роль играют формальные институты образования и традиционные культурные практики (вроде этнических фестивалей). В то же время спецификой российского понимания толерантности является ее избирательность (не все группы одинаково представлены как уязвимые), а также упор на «позитив» в пропаганде культурного многообразия в ущерб социальным и правовым аспектам толерантности как социокультурной проблемы. Отдельная тема — включение внешнеполитических проблем Российской Федерации в круг задач проектов по толерантности. Стратегия национальной политики, очевидно, учитывает эти новые тенденции в формировании политики толерантности в России в целом и в Москве в частности.

Стратегия национальной политики до 2025 года

В Стратегии национальной политики Москвы до 2025 года констатируется:

«...Основы национальной политики позволяют городу Москве олицетворять многонациональность российского народа, гарантировать удовлетворение этнокультурных потребностей граждан на основе многовековых российских традиций гармонизации межнациональных отношений и выполнять историческую миссию центра многонационального единения народов России, Русского мира и евразийского сообщества».

При этом Русский мир представляется как одна из «исторических миссий», которые выполняет Москва. Важно отметить, что, по мнению авторов, одним из серьезных вызовов толерантности является

«2.8.4. Целенаправленная политика отдельных стран и политических сил по подрыву межнационального согласия и единства народов Российской Федерации и целостности Русского мира».

Другими словами, те, кто так или иначе выступает против Русского мира, является источником нетолерантности и ксенофобии, и, напротив, Русский мир выступает центром, который защищает толерантность.

По мнению авторов,

«благодаря этому город Москва не знал межнациональных и межрелигиозных войн, и, став столицей, сохраняя связь времен, единый культурный цивилизационный код, основанный на русской культуре и русском языке, историко-культурном наследии всех народов России, создал великое, исторически успешное многонациональное государство».

Таким образом, основная концепция национальной политики Москвы основана на представлении о «культурном цивилизационном коде», который делает успешным многонациональное государство. Другими словами, концепция вообще не содержит практической связи как с правовыми документами, определяющими толерантность в европейском смысле этого слова, так и с Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод. Напротив, базовыми понятиями концепции выступают государство, опыт Российской империи, скрытый под термином «культурный цивилизационный код», а также «историко-культурное наследие народов России».

Налицо альтернативное понимание концепции толерантности, основанное на имперском опыте коллективной толерантности (связанной с имперской системой управления и автономии отдельных культурных групп), а также ведущей роли «культурного цивилизационного кода» в этом процессе.

Подобного рода представления не соответствуют целям и задачам построения демократического толерантного общества в России.

Рекомендации

В связи с вышеизложенным можно предложить следующие рекомендации по исправлению ситуации:

1. Прежде всего, использовать риторику и практику защиты прав человека в преподавании толерантности. Для этого есть некоторые предпосылки в виде деятельности Центра толерантности Еврейского музея Москвы. В частности, использовать историю, европейскую и советскую, для рассказа о реальных трагедиях, имевших место в XX веке. Примером тому может служить европейский опыт использования Холокоста в преподавании в школах.

2. Отказаться от бесконечного расширения целевых групп в пропаганде толерантности до всего общества, сосредоточившись в первую очередь на

представителях государства, учителях, преподавателях, сотрудниках правоохранительных органов, миграционной службы. По всему миру именно они выступают основными целевыми группами в программах воспитания толерантности.

3. Отказаться от примата культуры в дискуссиях о толерантности. Толерантность — задача прежде всего социальная и правовая, и потому сводить ее к «диалогу культур» бессмысленно и контрпродуктивно.

4. Использовать наработки гражданского общества, которое гораздо больше знает о проблемах нетолерантности и ксенофобии, чем государственные учреждения, и более эффективно в реальной работе с целевыми группами.

Проблемы и перспективы сотрудничества гражданского общества и государства в области противодействия ксенофобии

Олег Хухлаев,

кандидат психологических наук, профессор, завкафедрой «Этнопсихология и психологические проблемы поликультурного образования» Московского городского психолого-педагогического университета

Профилактика ксенофобии, снижение неприязни между социальными группами — эту задачу гражданские активисты не могут решить без поддержки и участия государства. Особенно это важно для России. В нашей истории мало инициатив, возникших и укрепившихся только самостоятельно, «снизу».

В области сотрудничества гражданского общества и государства есть много сложностей, проблем и сомнений. Несмотря на трудности, взаимодействие в области профилактики ксенофобии существует.

Поэтому главный методический вопрос, который можно поставить в этой области звучит так: как можно сделать сотрудничество гражданского общества и государства в области противодействия ксенофобии более эффективным?

Для его изучения был организован экспертный исследовательский семинар. Дискуссия была проведена с применением фасилитативных методов — профессиональной организации процесса групповой работы, направленной на прояснение и достижение группой поставленных целей. Цель — анализ и описание возможностей для сотрудничества гражданского общества и государства в области противодействия ксенофобии, собрать заинтересованных специалистов и помочь им обменяться мнениями. Противодействие ксенофобии было предложено для рассмотрения экспертам в четырех аспектах:

- предотвращение преступлений на почве ненависти, в т. ч. Содействие их правильной юридической оценке;
- социокультурная деятельность, направленная на снижение предубежденности, «взаимное узнавание» и позитивный контакт представителей различных этнокультурных групп (в первую очередь мигрантов и принимающего общества);
- образовательные проекты, направленные на развитие межкультурного взаимопонимания.
- PR-деятельность по распространению ценностей ненасилия, бесконфликтной коммуникации и межкультурного взаимопонимания.

В целом основной вывод по результатам экспертной оценки проблемы: сотрудничество неэффективно во всех областях, кроме организации культурно-массовых мероприятий.

«С фестивалями все очень легко, то есть легко отчитываться, легко показывать, легко планировать, легко закладывать в бюджет... Если говорить обо всех остальных областях, на самом деле, сотрудничество практически не работает»¹.

При этом отмечается неэффективность подобного текущего сотрудничества:

«Но ксенофобия в одном месте, а праздник и дружбы в другом месте».

Далее эксперты отметили несколько конкретных проблем, мешающих эффективному сотрудничеству:

1. Ксенофобия госаппарата, в свою очередь являющегося отражением общества.

«Государственный аппарат точно такой же, как и все общество, на самом деле. И если общество ксенофобское, тогда государственный аппарат не может быть в принципе иным».

2. Отсутствие конкретных предложений со стороны гражданского общества и внятных конкретных целей со стороны государства.

«Зачастую отсутствие конкретных предложений — это раз. Во-вторых, отсутствие понимание того, к чему мы, собственно говоря, стремимся. Вот приходит гражданский активист и говорит, что он хочет противодействия.

— Хорошо, что ты предлагаешь?

— А я не знаю того, что я предлагаю, только считаю, что противодействовать нужно.

То есть, если люди, которые приходят, не формулируют того, чего они хотят для решения задачи, соответственно, и решения для задачи нет».

Важно, что предложения должны быть привлекательными для сотрудников госаппарата, а также сформулированы «в коротком плече», т. е. С учетом годового бюджета.

«Не хватает конкретных предложений, то есть понятных и привлекательных в логике чиновников. Нужно говорить на одном языке с ними. Может быть, и идея есть, и конкретное предложение. Но он (чиновник) спросит, как это вписать в наш бюджет, в нашу отчетность, и как это мы себе представляем. И если говорить вне этого, то для него это как-то не вписывается».

3. Разные способы коммуникации в среде государственного аппарата и НКО. Отсутствие словаря, «переводчиков» и пространства коммуникации.

Данная проблема тесно связана с предыдущей и является своего рода ее логическим продолжением.

«Я вижу это так, что мир государственного аппарата, чиновников как-то более формализован. А мир НКО не формализован. И нам действительно нужно учиться говорить на языке чиновников и формализовать свои проекты. Проблема в том, что мы говорим на разных языках».

¹ Здесь и далее приведены высказывания экспертов, принимавших участие в семинаре.

«Получается так, что при наличии, в общем-то, общей цели, мы эту цель формулируем, по-разному. Возможно отсутствие какого-то словаря или перевода. Мы вроде бы общаемся, вроде бы говорим одно и то же, но из этого разного языка...»

«Отсутствие мест, на которых мы могли бы встречаться. При этом позитивных результатов от дискуссий наблюдается не очень много. Иногда просто ограничиваются общими фразами со стороны государства и со стороны национальной общественности. То есть, конечно, фразы очень правильные, очень грамотные, и со всем этим можно согласиться, но конкретных шагов после этих встреч, после этих обсуждений очень мало иногда бывает. То есть просто, по сути дела, для галочки многие мероприятия проводятся, я об этом скажу прямо».

4. Непризнание представителями гражданского общества и государства друг друга как полноправных партнеров.

«Не считают экспертами никого, кроме себя».

«На словах они говорят о выстраивании партнерских взаимоотношений, но на самом деле они не видят друг в друге партнеров».

«Это такое взаимное неуважение, типа того, что чиновники все тупые, а эти льготники сами не знают, чего хотят».

«Соответственно, если я их не признаю, тогда как я буду их приглашать на круглый стол в администрации, ведь там приличные люди, чиновники с галстуками, и придут эти неформалы, и еще скажут что-то, а тут телевидение, трансляция? а мне потом по башке даст начальство».

«Причем неважно то, почему идет это непризнание, то есть объективные причины или субъективные причины, — на данном этапе это факт. Возможно, вообще самое главное — это отсутствие общего видения проблемного поля и языка».

«Они не специально, в том-то и беда. Они назвали еще и по межнациональным отношениям. Они раньше были третьими замами по социальным вопросам, и если бы это были специальные люди. По-моему, им за это даже ни копейки не добавили, а поменяли только название».

Далее рассмотрим более подробно возможные подходы в решению наиболее важных (и в то же время решаемых) с точки зрения экспертного сообщества проблем № 2 и 4.

Отсутствие конкретных предложений в области профилактики ксенофобии со стороны гражданского общества и конкретных целей со стороны государства

Самое важное для решения этой проблемы — налаживание профессиональных контактов между гражданским обществом и чиновниками. Причем начинать надо на низовом уровне — уровне управ, префектур. Для этого

рекомендуется проводить совместное обучение, где представители этих двух частей нашего общества знакомились бы друг с другом, находили общие темы и в дальнейшем не боялись бы друг друга.

Следующая задача — превращение гражданских инициатив в НКО.

«У нас на уровне района есть какие-то активисты, которые что-либо хотят предпринять и чем-то заняться, но они совершенно не понимают, как могут это сделать, в каком формате могут работать».

Для этого опять же необходимо проводить соответствующее обучение, чтобы те люди, которые хоть что-то хотят сделать, изменить, работали в правовом, юридическом статусе и могли в этом формате взаимодействовать с государством.

Важной задачей является определение конкретных целей в области борьбы с ксенофобией. Для этого нам необходимо научное и методическое сопровождение всей этой деятельности. Необходимо сформировать систему критериев и методической оценки деятельности как НКО, так и государственных структур.

«В чем главная претензия к межнациональным фестивалям и концертам? Мы действительно не понимаем, какой от них выход. Его просто провели и поставили галочку? Изменилось ли отношение людей к другой национальности? Изменился ли уровень ксенофобии? Со стороны экспертного сообщества именно поэтому большая претензия к такой форме противодействия ксенофобии, как концерты и прочие единовременные акции».

Отсюда вытекает следующая задача: формирование критериев эффективности политики борьбы с ксенофобией. На локальном уровне это могут делать представители государства и активисты. На федеральном уровне уже сформированы определенные структуры, которые должны ее решать. В стратегии государственной национальной политики и в концепции миграционной политики все эти тезисы обозначены: необходимость интеграции мигрантов, необходимость сохранения межнационального мира и согласия и пр. Поэтому необходимо «снижать», «опускаться на низовой уровень» и работать с чиновниками локального уровня, которые знают ситуацию на местах и могут что-то предпринять.

Для научно-методической деятельности необходимо также определить ряд критериев. Существует довольно богатый мировой опыт, который требует осмысления и переноса на российскую действительность.

Какие сложности могут возникнуть в ходе данной деятельности? Естественно, что главная сложность — это разные языки и приоритеты у гражданского общества и государства, а также отсутствие посредников между гражданским обществом и государственными структурами.

«Чиновники говорят на своем языке, гражданские активисты говорят на своем языке, и не хватает этой тонкой прослойки, которая бы позволила сделать их взаимодействие более эффективным, то есть переводить для гражданских активистов язык чиновников, говорить им о тех же сроках, планах, бюджетах и для чиновников объяснять цели активистов, может быть, направлять их мысли и действия в более понятное для чиновника русло».

Эту проблему можно решать через создание базы активистов на районном уровне.

«Все-таки в каждой управе есть понимание, кто и чем у них занимается среди граждан района. Из этих списков, из этих людей выявить тех, кто сможет быть медиатором между ними и управой... Необходимо создание этой базы, выявление кандидатур, которые могут стать медиаторами и работать с ними».

Важной проблемой является закрытость информации государственных структур.

«Неизвестно, принята ли программа на московском уровне или не принята, существует ли критерий или не существует».

Участие в совместных мероприятиях и непосредственное личное взаимодействие помогут выстраиванию межличностных каналов обмена актуальной информацией, которые подчас эффективнее официальных.

Важной проблемой является сложность финансирования, то есть верстка бюджетов.

«Заблаговременная верстка бюджетов, в чем не могут принимать участие гражданские активисты, так как они более мобильные, а эти проекты быстро возникают, быстро появляются, и зачастую они просто не вписываются в годовой бюджет».

Единственный способ ускорения прогресса в данной области — двустороннее повышение гибкости финансирования.

Непризнание представителями гражданского общества и государства друг друга как полноправных партнеров

Для того чтобы органы государственной власти стали общаться с общественными организациями как с равноправными партнерами, необходима заинтересованность в этом у представителей высших эшелонов власти, а в каждом конкретном случае — непосредственных руководителей.

«Если руководство исполнительной власти в этом заинтересовано не будет, не проявит должного интереса, то аппарат, прямо скажем, эту проблему «замылит».

Второе — необходимо уделить внимание определению и согласованию общего формата взаимодействия.

Третий шаг, который можно сделать для решения проблемы, — это просветительская работа в области нормативно-правовой базы и в области технологий регулирования межнациональных, межконфессиональных отношений. Она должна вестись как для представителей органов власти, так и для представителей гражданского общества, национальных общественных организаций.

Кто это может сделать, какие специалисты, структуры? Помогать транслировать идеи гражданского общества могут люди, которые имеют авторитет

(в первую очередь для той для той структуры, с которой необходимо взаимодействовать). Если говорить о стране в целом, то это популярные в массмедиа фигуры, люди, чьи имена «на слуху», а также те, кто состоит в советах при президенте, члены Общественной палаты РФ, деятели культуры, искусства, журналисты — в общем, все, кто в состоянии донести до властей идеи гражданского общества,

«люди, которые, самое главное, будут услышаны, которых не отметут, мол, кто вы такие, а действительно примут и выслушают».

К разработке методического обеспечения сотрудничества должны привлекаться эксперты как со стороны общественных организаций, так и со стороны власти. Разработка методологии — это тоже взаимный процесс.

Что касается того, кто должен вести широкую просветительскую работу, то это, конечно же, представители научно-экспертного сообщества, ученые, а также представители НКО.

В ходе данной работы можно столкнуться с целым рядом трудностей и в первую очередь с декларативностью поддержки.

«На словах представители высшей власти, политической элиты (и федеральной, и региональной, и местной) могут говорить: «Да, мы вас поддерживаем. Мы действительно будем теперь перестраиваться и рассматривать вас как партнеров», но зачастую слова могут расходиться с делами, и такая угроза есть».

Для того чтобы у представителей власти слова не расходились с делами, чтобы минимизировать угрозу декларативности, необходимо постоянное привлечение публичного внимания и контроля.

«Надо не просто доверять словам, а, может быть, выработать систему мониторинга, чтобы действительно отслеживать, как слова претворяются в конкретные действия».

Что касается проблем с форматом взаимодействия, то тут обозначается определенный конфликт ценностей.

«Так или иначе необходимо преодолевать взаимное недоверие, разобщенность власти и общественных организаций, национальных организаций».

При этом имеются в виду ценности в широком смысле, то есть не индивидуально-личностные, а на уровне общественного сознания.

Выходом в данном случае является поиск ценностного компромисса. Что это значит? При разработке методических подходов необходимо согласовать позиции и власти, и общества.

«Где-то следует прислушаться друг к другу и в чем-то пойти, может быть, на уступки, как-то обозначить свою позицию, чтобы действительно методика у нас была общей и непротиворечивой».

В просветительской деятельности самое главное препятствие — это сглаживание острых углов, что превращает любой результат работы в набор «общих фраз», не имеющих практического смысла.

«В итоге наши просветительские занятия зачастую оказываются просто формальностью и никому неинтересными: пришли, послушали и разошлись».

Необходимо тщательно подбирать экспертов, которые будут заострять внимание на чем-то важном, действенном, пусть и не совсем «удобном» для слушателей.

«Не просто пришли и послушали лекцию для общего развития по законодательной базе, по межкультурным коммуникациям».

В целом один и ведущих тезисов по поводу сотрудничества гражданского общества и государства в области противодействия ксенофобии звучит так: необходимо формирование персонального контакта между государством и активистами.

«Когда они знают друг друга в лицо, они знают, кто что хочет, кто и что может сделать. Благодаря этому на низовом уровне у нас начнется продвижение в этой проблеме. У них складывается традиция взаимодействия. То есть от обезличенного общения мы придем к более качественному формату взаимодействия».

Права мигрантов

Алиса Облезова,

кандидат юридических наук

Миграция — это уже не феномен, а составная часть обыденной жизни современного мира. Численность международных мигрантов, пересекающих границы стран и континентов, растет весьма динамично. На стыке тысячелетий ООН насчитывала в мире 173 млн мигрантов, в 2010 году их число составило 222 млн, а в 2015 году оно превысило отметку в 244 млн ¹. Почти 47 млн международных мигрантов избрали страной своего назначения США и порядка 12 млн — Россию и Германию ² Основными поставщиками мигрантов в Россию были и остаются государства Центральной Азии — Таджикистан, Узбекистан и Кыргызстан. Несмотря на нестабильность экономической ситуации, падении курса рубля, Россия была и остается центром притяжения.

По данным миграционного барометра Евразийского банка развития, каждый второй гражданин Таджикистана (всего 53%) и каждый третий житель Кыргызстана (всего 38%) ориентируются на российский рынок труда для поиска работы, а также для получения образования и миграции на постоянное место жительства ³. Причин тому множество, однако основным фактором, определяющим направление миграционных потоков, является то, что всего четверть века назад Россия и центральноазиатские республики были частью одной страны, а их жители — гражданами одного канувшего в лету государства. Тогда невозможно было представить, что понятия «они» и «мы», «свои» и «чужие», «наши» и «другие» будут применимы к этим двум составным частям некогда единого мира. Сегодня это стало фактом. Между «своими» и «чужими», между россиянами и мигрантами пролегают не только географические границы созданных на постсоветском пространстве государств, сколько широко трактуемые правоприменителями и по-разному применяемые на практике российские законы.

В современной России «основным врагом права является его ближайший сподвижник, ближайший родственник и глашатай — закон» ⁴, который

¹ UN (2015): International Migration Report 2015: Highlights Key Facts. URL: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf.

² Ibid. P. 7.

³ ЕАБР (2015): Интеграционный барометр. URL: http://www.eabr.org/general//upload/EDB_Centre_Analytical_Report_33_Full_Rus.pdf.

⁴ Алексеев, С. (2003): Избранное. Москва. Статут: 475.

оттесняет исконную сущность права и аннулирует идею прав человека, не знающих дискриминации по признаку гражданства или этнического происхождения. Ценность настоящего исследования состоит в том, что оно обстоятельно и детально обобщает российскую правоприменительную практику в отношении иностранных граждан, критически анализируя объем социальных, экономических, личных прав, свобод и обязанностей, возлагаемых на мигрантов нормами законов, подзаконных актов и решениями высших судебных инстанции РФ. Мигранты, «другие», «чужие», они — составная часть «своих» и «наших», и только такое понимание способно декларировать и обеспечивать права мигрантов как составной и неотъемлемой части прав человека.

Основы правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства

Основы правового положения иностранных граждан в России закреплены в части 3 статьи 62 Конституции РФ. В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» (далее — Закон об иностранцах), иностранный гражданин — физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства. К таким доказательствам относятся национальные паспорта или заменяющие их документы.

В соответствии с Конституцией, иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в России правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ. Таким образом, в Конституции закреплен национальный режим для иностранных граждан, то есть предоставление таких же прав и обязанностей, как и гражданам России. Отклонения от режима в сторону ограничения прав или, наоборот, расширения по сравнению с правами российских граждан могут быть установлены только федеральным законом или международным договором. Введение особых правил для иностранных граждан в каких-либо других подзаконных актах неправомерно.

В то же время некоторые обязанности российских граждан (например, обязанность несения военной службы), а также отдельные права иностранным гражданам не предоставляются. В частности, речь идет о праве быть избранным или назначенным на определенные должности — судьи, прокурора, нотариуса и т. д., право участвовать в референдумах и т. п.

Основным законом, регулирующим правовые особенности положения иностранцев в России, является Закон об иностранцах. Иностранные граждане пользуются в РФ правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом (статья 4). Однако, как показывает анализ законодательства и правоприменительной

практики, далеко не всегда иностранные граждане пользуются такими же правами, как и россияне. Следует признать, что в зависимости от правового статуса иностранных граждан у них различаются и набор прав. Так, законно находящийся в РФ иностранный гражданин — это лицо, имеющее действительные вид на жительство либо разрешение на временное проживание, либо визу и (или) миграционную карту, либо иные предусмотренные федеральным законом или международным договором РФ документы, подтверждающие право иностранного гражданина на пребывание (проживание) в России (статья 3 Закона об иностранцах).

Мигранты могут оказаться на нелегальном положении, если они въехали или находятся в России без специального разрешения или если превышен разрешенный период пребывания в РФ. По всей видимости, единственное право, которое имеет такой гражданин в соответствии с российским законодательством — это право на депортацию. Надо отметить, что международные организации очень давно занимаются проблемой обеспечения прав недокументированных мигрантов, и, в частности, принятая ООН в 1990 году Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей предусматривает, что в отношении недокументированных мигрантов должны соблюдаться основные права человека, такие как право на жизнь, личную неприкосновенность, личную и семейную тайну, не быть подвергнутым пыткам и унижающему достоинство обращению, свободу от рабства и принудительного труда¹.

Законно пребывающие на территории России иностранные граждане обладают разными правами в зависимости от их статуса — это может быть временное пребывание (на основании патента либо разрешения на работу, или на других основаниях), временное проживание или постоянное проживание.

Таблица 1. Категории законно пребывающих на территории России иностранных граждан.

	Временно пребывающие	Временно проживающие	Постоянно проживающие
Вид документа	виза или патент	разрешение на временное проживание	вид на жительство
Период пребывания (с даты выдачи документа)	до 90 дней, не более двух лет (с учетом продления трудового договора)	три года	пять лет

Законодательные различия проводятся и в зависимости от гражданства мигранта. В частности, граждане Белоруссии имеют практически те же права в сфере труда и занятости, как и российские граждане. Им не нужен патент для приема на работу, не надо уведомлять миграционные органы о найме. Граждане других стран — членов Евразийского экономического союза

¹ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant3.shtml.

(Армения, Казахстан, Кыргызстан) обладают иными правами в сфере труда и занятости.

В данном кратком обзоре речь пойдет прежде всего о временно пребывающих на территории России иностранцах, так как они составляют большинство законных мигрантов. В основном они приезжают сюда с целью поиска работы. Эту большую группу можно разделить на две категории:

- 1) лица, прибывающие из стран, с которыми установлен визовый порядок;
- 2) лица, прибывающие из стран, для которых визы не требуются.

Перечень стран, с которыми установлен безвизовый режим въезда в Российскую Федерацию, публикуется Министерством иностранных дел РФ¹. В настоящее время в него входят Узбекистан, Армения, Таджикистан, Кыргызстан и другие страны СНГ, откуда традиционно граждане едут на заработки в Россию.

Главное ограничение прав и свобод для работников-мигрантов связано с продолжительностью их пребывания на территории РФ. Так, в соответствии со статьей 5 Закона об иностранцах, срок временного пребывания иностранного гражданина в России определяется сроком действия выданной ему визы, если такой срок не продлен в установленных случаях. Срок временного пребывания иностранца, прибывшего в Россию в порядке, не требующем получения визы, не может превышать 90 суток суммарно в течение каждого периода в 180 суток. При этом и непрерывный срок временного пребывания в РФ не может превышать 90 суток. В случае получения патента, разрешения на работу, продления срока действия таких документов, переоформлении патента, либо поступления в образовательное учреждение срок пребывания продлевается.

Упразднение Федеральной миграционной службы РФ

Просуществовав всего 12 лет, Указом Президента от 5 апреля 2016 года № 156 Федеральная миграционная служба РФ была упразднена, а ее полномочия переданы МВД России. Организационно-штатные мероприятия, связанные с реализацией указа, должны быть завершены до 1 июня. Сотрудники, федеральные государственные гражданские служащие и работники ФМС России до их завершения продолжают исполнять возложенные на них обязанности.

Лишь 28 апреля на сайте МВД России было опубликовано Положение о Главном управлении Министерства внутренних дел по вопросам миграции². К сожалению, текст данного документа вызывает больше вопросов, чем содержит ответов. И самый главный — какова будет структура подразделения по вопросам миграции в территориальных органах МВД России? Куда конкретно следует обращаться иностранным работникам, беженцам, временно проживающим

¹ URL: <http://archive.mid.ru/bdomp/dks.nsf/8f755c428020915d442579ed0032ce6c/e064b09e51e619ce442579ed00331f0b>.

² URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/795036>.

или постоянно проживающим в России иностранцам, работодателям, желающим принять на работу иностранцев? в Положении только упомянуто, что Главное управление разрабатывает проекты типовых положений о структурных подразделениях территориальных органов МВД России, а также участвует в разработке типовых штатных расписаний (пункт 10.16 Положения).

Следствия административной неразберихи не заставили себя долго ждать. В начале июня юрисконсульт калужского регионального общественного движения «За права человека» Любовь Мосеева-Элье сообщила: «Начальник бывшей УФМС России по Калужской области в отпуске с последующим увольнением. Из-за этого, как говорят сами калужские мигранты, прекращен прием документов на получение (оформление гражданства). С 1 июня перестал работать отдел по работе с беженцами, вынужденными переселенцами и соотечественниками. Все сотрудники уволены. Документы, в том числе от искателей убежища, также не принимаются».

Второй вопрос — концептуальный. В задачи ФМС России входило формирование государственной миграционной политики. Положение о Главном управлении МВД России по вопросам миграции такой задачи перед ведомством не ставит. Так, в соответствии с пунктом 9.1 Положения, к основным задачам Главного управления относятся лишь организация и участие в формировании основных направлений государственной политики в сфере миграции, а также обеспечение совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере миграции. В этой связи можно согласиться с выводами Ольги Гулиной: «Видение миграции с позиций только силового и полицейского контроля ведет к рассмотрению всех приезжих через призму потенциальных нарушителей, от которых необходимо избавиться, и выдворить из страны. Обеспечение безопасности и контроль за нелегальным перемещением могут и должны быть в ведении министерства внутренних дел»¹.

В свете сказанного нелишними представляются рекомендации экспертов: при заключении и прекращении (расторжении) трудовых договоров (гражданско-правовых договоров на выполнение работ, оказание услуг) с иностранными гражданами, любых действиях по оформлению разрешительной документации мигрантами до завершения мероприятий по ликвидации ФМС необходимо направлять соответствующие уведомления в территориальные органы МВД России. Помимо личной подачи документов, что может быть затруднено, для подтверждения факта своевременного обращения рекомендуется направлять заказные письма с описью вложения и подписанными заявлениями.

Следует учесть, что данный текст готовился по нормативным актам ФМС России. Они действуют, пока не будут отменены, только «ФМС России» нужно заменить на «Главное управление МДВ России по вопросам миграции», «территориальные органы ФМС России» — на «управления по вопросам миграции территориальных органов МВД России».

¹ Гулина О., Утяшева Л. Реформа ФМС России и ее возможные последствия / Institute on Migration Policy. URL: <http://www.rusmpi.org/publications-публикации/newsletter/>.

Патенты для иностранных работников, прибывших из безвизовых стран

Раньше граждане, прибывшие в РФ из таких стран, имели выбор — приобрести патент, дающий право на заключение трудового договора или гражданско-правового договора с физическим лицом, либо получать разрешение на работу. Последнее давало возможность мигранту работать у юридических лиц. В соответствии с Федеральным законом от 24 ноября 2014 года № 357-ФЗ¹, данный порядок унифицирован и упрощен. С 1 января 2015 года вместо разрешения и патента иностранный гражданин имеет право приобрести патент, дающий право ему работать у любого работодателя — как у физического лица, так и юридического.

Перечень документов для получения патента

Для получения патента иностранный гражданин в течение 30 календарных дней со дня въезда в Российскую Федерацию представляет лично или через уполномоченную субъектом Российской Федерации организацию в территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции следующие документы (часть 2 статьи 13.3 Закона об иностранцах):

1) заявление о выдаче патента (составляется по форме, утвержденной приказом ФМС России от 8 декабря 2014 года № 639);

2) документ, удостоверяющий личность и признаваемый в России в этом качестве (с 1 января 2015 года въезд на территорию РФ иностранных граждан из стран, с которыми установлен безвизовый режим, разрешен только по предъявлении заграничного паспорта);

3) миграционную карту с указанием «работа» в качестве цели визита в РФ и с отметкой органа пограничного контроля о въезде в Россию или с отметкой территориального органа ФМС о выдаче данной миграционной карты (например, в случае выдачи дубликата);

4) действующий на территории РФ на срок осуществления трудовой деятельности договор (полис) добровольного медицинского страхования. Полис должен быть выдан страховой организацией, зарегистрированной в РФ, и обеспечивать оказание иностранному гражданину первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в неотложной форме (см. Указание Банка России от 13 сентября 2015 года № 3793-У «О минимальных (стандартных) требованиях к условиям и порядку осуществления медицинского страхования в части добровольного медицинского страхования иностранных

¹ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации с целью осуществления ими трудовой деятельности»);

5) документы, подтверждающие отсутствие наркотической зависимости и инфекционных заболеваний, которые представляют опасность для окружающих, а также сертификат об отсутствии ВИЧ-инфекции (сертификаты должны быть выданы уполномоченными российскими медицинскими организациями). Перечень инфекционных заболеваний, представляющих опасность для окружающих, установлен приказом Минздрава России от 29 июня 2015 года № 384н и включает ВИЧ-инфекцию, лепру, туберкулез, сифилис. Постановлением Правительства РФ от 25 ноября 1995 года № 1158 утверждены требования к сертификату об отсутствии ВИЧ-инфекции, предъявляемому иностранными гражданами и лицами без гражданства при их обращении за визой на въезд в Россию на срок свыше трех месяцев. В каждом субъекте РФ устанавливается перечень медицинских организаций, уполномоченных на выдачу указанных медицинских документов;

6) документ, подтверждающий владение русским языком, знание истории России и основ законодательства РФ. В статье 15.1 Закона об иностранцах указан перечень документов, которые могут заменить сертификат о владении русским языком, знании истории и основ законодательства Российской Федерации. В частности, могут быть предоставлены документы государственного образца об образовании (на уровне не ниже основного общего образования), выданные образовательным учреждением на территории государства, входившего в состав СССР, до 1 сентября 1991 года, а также документ об образовании и (или) квалификации, выданный на территории Российской Федерации после 1 сентября 1991 года (о порядке выдачи сертификатов см. ниже);

7) в случае если иностранный гражданин пропустил срок обращения за патентом, следует представить документ, подтверждающий уплату штрафа за нарушение срока обращения за оформлением патента. Размер штрафа определен в статье 18.20 КоАП РФ и составляет от 10 до 15 тысяч рублей;

8) документы о постановке на учет по месту пребывания. В случае их непредставления территориальный орган ФМС имеет возможность проверить на основании имеющихся сведений данные о постановке иностранного гражданина на учет по месту пребывания.

Сертификат о знании русского языка, истории и основ законодательства РФ

Образовательные организации в России либо за ее пределами, включенные в перечень образовательных организаций, проводящих экзамен по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства, выдают сертификат иностранным гражданам, успешно сдавшим комплексный экзамен. Перечень организаций установлен приказом Минобрнауки России от

2 декабря 2014 года № 1533. Сведения о сертификатах вносятся в федеральную информационную систему «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении», что призвано снизить число подделок. Срок действия сертификата составляет пять лет со дня выдачи. Форма, порядок выдачи и технические требования к сертификату конкретизированы в приказе Минобрнауки России от 29 августа 2014 года № 1154. Сертификат выдается не позднее десяти рабочих дней со дня проведения комплексного экзамена. Выдается он при предъявлении документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, либо его представителю на основании доверенности.

От экзамена освобождаются лишь высококвалифицированные специалисты, а также иностранные граждане, обучающиеся в российских профессиональных образовательных организациях и вузах по очной форме обучения, имеющих государственную аккредитацию, а также граждане Белоруссии. Все остальные иностранные граждане, желающие получить патент, обязаны сдавать экзамен, даже если они намерены работать у физического лица.

Требования к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи экзамена, установлены в приказе Минобрнауки России от 29 августа 2014 года № 1156 «Об утверждении формы, порядка проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена»¹. В частности, для подтверждения знаний по русскому языку иностранный гражданин должен:

- уметь читать небольшие по объему тексты рекламного и информационного характера (например, объявления, вывески, надписи, указатели, фрагменты интервью, короткие тексты страноведческого характера);
- уметь заполнять анкеты, бланки, извещения (на получение посылки, почтового перевода), написать заявление (например, о приеме на работу, о приеме ребенка в школу), владеть тематикой и жанрами текстов для официально-деловой, профессиональной и социально-бытовой сфер общения;
- понимать на слух основное содержание монолога и диалога в речевых ситуациях, характерных для социально-бытовой, официально-деловой, профессиональной и социально-культурной сфер общения и т. д.

Заметим, что примеры экзаменационных вопросов уже находятся в свободном доступе в интернете.

Экзамен платный, и затраты на получение сертификата полностью ложатся на плечи иностранного работника. В случае отсутствия этого документа ему будет отказано в выдаче патента.

¹ Приказ Минобрнауки РФ от 29 августа 2014 года № 1156 «Об утверждении формы, порядка проведения экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и требований к минимальному уровню знаний, необходимых для сдачи указанного экзамена».

Рассмотрение пакета документов на выдачу патента

При рассмотрении пакета документов территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере миграции устанавливает достоверность указанных в них сведений. Для чего должностные лица ФМС проверяют имеющиеся у них в базе сведения, а также направляют запросы в иные государственные органы. При этом орган ФМС обязан предоставить сведения об иностранном гражданине в налоговую службу — для присвоения ему индивидуального номера налогоплательщика. На все процедуры территориальному органу ФМС дается десять рабочих дней с момента принятия от иностранного гражданина заявления о выдаче патента. По истечении указанного срока орган ФМС обязан выдать мигранту патент или уведомление об отказе в приеме заявления о выдаче патента.

Законом об иностранцах (часть 3 статьи 13.3) установлен исчерпывающий перечень оснований для отказа в выдаче патента. В частности, отказ может быть вынесен:

- 1) в связи с непредоставлением какого-либо из документов (кроме миграционной карты);
- 2) в связи с принятием ФМС России решения о приостановлении на определенный период выдачи патентов на территории конкретного субъекта РФ, правительство может принять решение о приостановлении на определенный период выдачи патентов на всей территории России;
- 3) в предоставлении патента может быть отказано в случае, если ранее в течение года, предшествующего дате подачи заявления, был получен отказ в выдаче либо в переоформлении патента, либо патент был аннулирован.

Срок действия патента

В соответствии с частью 5 статьи 13.3 Закона об иностранцах, патент выдается иностранному гражданину на срок от одного до двенадцати месяцев. Срок действия патента может неоднократно продлеваться на период от одного месяца. При этом общий срок действия патента с учетом продлений не может составлять более двенадцати месяцев со дня выдачи патента.

По истечении двенадцати месяцев с даты выдачи патент может быть переоформлен на новый срок. Если территориальный орган ФМС принимает положительное решение о переоформлении патента, он выдается иностранному гражданину не позднее десяти рабочих дней со дня принятия от него заявления. Переоформленный патент выдается иностранному гражданину на срок от одного месяца, и данный срок может быть неоднократно продлен. Общий срок действия переоформленного патента с учетом продлений не может составлять более двенадцати месяцев со дня переоформления (часть 13 статьи 13.3 Закона об иностранцах).

Следует отметить, что для получения патента необходим документ, подтверждающий уплату налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа на срок действия самого патента. В ином случае срок действия патента прекращается со дня, следующего за последним днем периода, за который уплачен налог на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа. Патент выдается иностранному гражданину лично по предъявлении документа, удостоверяющего его личность, а также документа, подтверждающего уплату налога на доходы физических лиц (НДФЛ) в виде фиксированного авансового платежа, на период действия патента.

Размер фиксированного авансового платежа по НДФЛ

Сумма авансового платежа по НДФЛ в виде фиксированного авансового платежа на федеральном уровне на 2016 год составляет 1200 рублей. Однако каждый субъект РФ может установить дополнительный коэффициент, на который индексируется размер указанного авансового платежа. Так, в соответствии с новой редакцией статьи 227.1 Налогового кодекса РФ размер фиксированных авансовых платежей подлежит индексации:

- 1) на коэффициент-дефлятор, установленный на соответствующий календарный год (на 2016 год — 1,514; установлен Приказом Минэкономразвития РФ от 20 октября 2015 года № 772);
- 2) а также на коэффициент, отражающий региональные особенности рынка труда (далее — региональный коэффициент), устанавливаемый на соответствующий календарный год законом субъекта РФ; в случае если региональный коэффициент на очередной календарный год законом субъекта РФ не установлен, его значение принимается равным 1¹.

Фиксированный авансовый платеж по НДФЛ иностранный гражданин производит самостоятельно по месту осуществления им деятельности до дня начала срока, на который выдается (продлевается) или переоформляется патент. Оплату можно вносить как ежемесячно, так и сразу на несколько месяцев вперед. Именно на этом этапе у многих возникают проблемы. Ведь задержка оплаты хотя бы на один день влечет прекращение действия патента, а в дальнейшем и его аннулирование, даже если иностранец продолжит платить, так как возобновить действие патента после просрочки невозможно. Рекомендуется оплачивать налог до даты, которая указана на патенте.

С учетом получения всех документов, необходимых для оформления патента, затраты мигранта оцениваются в сумму от 15 000 до 35 000 рублей. Таким образом, иностранцы, в отличие от российских граждан, обязаны платить, чтобы получить возможность реализовать свое право на труд.

¹ Федеральный закон от 24 ноября 2014 года № 368-ФЗ «О внесении изменений в статьи 226 и 227.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации».

Порядок получения разрешительной документации для иностранцев, прибывших из стран, с которыми установлен визовый режим, в разы сложнее. Для этого работодателю необходимо подать документы на получение квоты, потом оформить разрешение на право привлечения иностранцев, оформить приглашение и визу. При этом разрешение на право работать на территории РФ должен получить еще и иностранный работник.

Возникает вопрос, почему государство устанавливает такие серьезные ограничения для пребывания и работы иностранцев на территории России?

Дискриминация или дифференциация?

Как указывают исследователи, мигранты в России подвергаются систематической дискриминации в правоприменительной практике¹. Причины этого явления не только должны быть исследованы, но, без сомнения, часть их лежит в законодательном ограничении прав мигрантов.

Все определения дискриминации сходятся в одном — в основе дискриминации лежит различие (лат. *discriminatio* — обособление, различие) в пользу или против лица или вещи на основе группы, класса или категории, к которым вещь или лицо принадлежат, а не на основе их действительной ценности², а применительно к праву дискриминация представляет собой различия в правовом регулировании. Однако через различия определяется также и дифференциация в правовом регулировании. В качестве примера дифференциации можно привести предоставление льгот высококвалифицированным работникам-мигрантам: в отличие от остальных иностранных работников они могут получить разрешение на работу сразу сроком на три года, есть преференции и в получении разрешения на временное проживание. Дискриминация юридически, безотносительно к содержанию, похожа на дифференциацию. Только последняя рассматривается как позитивное явление. Дискриминация же — всегда преступление или административное правонарушение. В изменившихся обстоятельствах то, что ранее считалось дифференциацией, может расцениваться как дискриминация.

Анализ определений понятия дискриминации показывает, что термин «дискриминация» применяется в отношении не всех различий, а тех, которые причиняют ущерб или ведут к неблагоприятным последствиям, которые наступают или могут наступить³ в отношении отдельных лиц, принадлежащих к опреде-

¹ Григорьева К., Мукомель В. Мигранты и россияне на рынке труда: условия, режим труда, заработная плата // Мигранты, мигрантофобии и миграционная политика / Отв. ред. В. И. Мукомель. М., 2014. С. 82—99; Чупик В. Дискриминация мигрантов в России // Там же; Безбородова Т., Скребцова А. Дискриминация мигрантов в социально-трудовой сфере: причины и пути преодоления // Вестник Омского университета. 2011. № 1. С. 81—89.

² Цит. по: Коршунова Е. Дискриминация граждан в капиталистических странах. М., 1973. С. 15.

³ Осипов А. Антидискриминационное законодательство и практика в России и зарубежных странах (расовая и этническая дискриминация): анализ. записка. М., 2009. С. 10.

ленным группам. Дискриминационные различия приводят к нарушению прав человека и основных свобод, нарушению или уничтожению равенства обращения и возможностей, уничтожению или умалению признания, пользования или осуществления на основе равенства прав человека и основных свобод. Дискриминация препятствует равенству и тем самым не дает жертвам дискриминации возможности использовать и реализовывать свои права, данные им от рождения (статья 1 Всеобщей декларации прав человека). Поэтому, как представляется, ключевым аспектом в понимании различия между дифференциацией и дискриминацией является обеспечение равенства (различия нарушают равенство в случае дискриминации и способствуют равенству в случае дифференциации).

Если в международных документах в области прав человека определение дискриминации можно найти, то в российском праве с этим есть некоторые проблемы. Так, дискриминация лишь однажды упоминается в Конституции (часть 3 статьи 37), где речь идет о вознаграждении за труд. В Трудовом кодексе РФ провозглашен принцип равных возможности для реализации своих трудовых прав: в статье 3 («Запрещение дискриминации в сфере труда») указано, что никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника. Здесь же указан ряд обстоятельств, при которых различия в правовом регулировании не являются дискриминационными: «Не являются дискриминацией установление различий, исключений, предпочтений, а также ограничение прав работников, которые определяются свойственными данному виду труда требованиями, установленными федеральным законом, либо обусловлены особой заботой государства о лицах, нуждающихся в повышенной социальной и правовой защите, либо установлены настоящим Кодексом или в случаях и в порядке, которые им предусмотрены, в целях обеспечения национальной безопасности, поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, содействия в приоритетном порядке трудоустройству граждан Российской Федерации и в целях решения иных задач внутренней и внешней политики государства».

В связи с вышеизложенным, не вдаваясь в детали Постановления Конституционного суда РФ от 17 февраля 2016 года № 5-П¹, приведу выдержку из особого мнения судьи К. Арановского: «Власти Российской Федерации не должны и не могут обещать прием всему роду человеческому и каждого взять под защиту, особенно когда это не совпадает с интересами защиты свободы,

¹ «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ», частей 1 и 3 статьи 18.8 Кодекса РФ об административных правонарушениях и подпункта 2 части первой статьи 27 Федерального закона «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» в связи с жалобой гражданина Республики Молдова М. Цуркана».

безопасности и благополучия российских граждан. Демократическое и социальное государство связано обязанностями и ответственностью прежде всего перед народом — носителем суверенитета, т. е. перед общностью граждан России... Следуя конституционным своим обязанностям, государство должно, кроме прочего, определить законные условия присутствия и поведения иностранцев на российской территории, их доступ на рынки труда, жилья, к публичным услугам и другим благам... Как и другие государства, Россия поддерживает разрешительный режим въезда и нахождения у себя иностранцев с правом сделать в нем частные или широкие послабления по своему усмотрению — федеральным законом, международным договором, указом Президента РФ. Поощряя, в общем, прием иностранцев, Россия законно ставит свои условия и, например, предпочитает принимать на жительство специалистов, работников, инвесторов, обеспеченных и работающих иностранцев, нежели тех, кому нужна государственная помощь по бедности, здоровых — больным (инфицированным), лояльных — тем, кто предпочел бы укрыться от российского права, этикета, словесности в анклаве и там укоренять несовместимые с ними правила жизни. В этом смысле допустимы квотирование приема иностранцев, отказ им в праве на временное или постоянное жительство. С ними вместе допустимы отказ в праве на въезд, прекращение (аннулирование) виз, разрешений, видов на жительство, депортации и административные выдворения по федеральному закону, который должен, разумеется, отвечать Конституции РФ.

Итак, любое государство, определяя миграционную политику, должно определить, какому количеству иностранных граждан разрешить въезд на свою территорию, каких иностранных граждан отобрать среди желающих и какие права отобранным гражданам предоставить. Таким образом, разрабатывая миграционную политику и, соответственно, миграционное законодательство, руководствуясь интересами национальной безопасности и поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов, государство ограничивает права и свободы иностранных граждан, проводя дифференциацию правового регулирования.

Социологические исследования показывают, что иностранные граждане сталкиваются с систематическим умалением их прав и свобод в сфере труда, доступа к медицине, жилью и другим благам. Иначе говоря, дифференциация правового регулирования положения иностранных граждан в России приводит к «структурной» дискриминации.

Как сообщает А. Осипов, в Правозащитном центре «Мемориал» разработана следующая типология случаев дискриминации, основанная на характере субъекта ответственности: а) случаи, когда с требованиями о прекращении нарушения прав можно обратиться к государственным органам или муниципальным органам власти; б) случаи, когда с требованиями о прекращении нарушения прав можно обратиться к юридическим и физическим лицам (в части при дискриминации в области трудовых отношений); в) ситуации, когда субъект ответственности в принципе не может быть установлен, то есть когда дискриминация рутинизирована и является результатом множества действий

разных лиц, каждое из которых в отдельности не может быть отнесено к дискриминационным¹.

В то же время в России дискриминационные действия начинают приобретать статус правонарушений и преступлений. Так, в соответствии со статьей 5.62 Кодекса об административных правонарушениях РФ, дискриминация — это нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам. Аналогично определяется дискриминация в статье 136 Уголовного кодекса РФ: дискриминация, то есть нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. В то же время, как показывает анализ судебной практики по указанным статьям, «доказать факт дискриминации именно по национальному признаку чрезвычайно сложно, поэтому указанные статьи КоАП и УК РФ являются по большей части неработающими»².

Хочу отметить, что прямого запрета дискриминации по признаку гражданства кодексы не содержат, есть лишь запрет дискриминации по признаку национальности или происхождения, а также принадлежности к социальной группе (к которой могут считаться иностранные граждане). Однако, как показывает опыт США, только признание незаконной дискриминации по признаку наличия гражданства иного государства может хоть как-то изменить ситуацию.

Социальные и экономические права иностранных граждан

Права и обязанности иностранных граждан по своему содержанию можно разделить на следующие виды: личные, политические (публичные), социально-экономические, духовно-культурные. В настоящем обзоре основной упор будет сделан на социально-экономические права. В соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Конституцией РФ, можно выделить следующие права:

- права трудящихся, включая свободу от принудительного труда, право на справедливую заработную плату и равное вознаграждение за труд равной ценности, на условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, на вступление в профсоюзы и их создание и на забастовку;

¹ Осипов А. Дискриминация по этническому признаку против мигрантов в России // Бюллетень: антропология, меньшинства, мультикультурализм. 1998. № 1. С. 100. URL: <http://history.kubsu.ru/nas.html>.

² Бутко А. Правовое регулирование в сфере предотвращения дискриминации по национальному, расовому и религиозному признаку // Адвокат. 2016. № 1. С. 47—52.

- право на социальное обеспечение и социальную защиту, включая право не получать произвольный или необоснованный отказ в социальном обеспечении;
- предоставление охраны и помощи семье, включая права на заключение брака по свободному согласию, на охрану материнства и отцовства и на защиту детей от экономической и социальной эксплуатации;
- право на достаточный жизненный уровень, включая права на питание и свободу от голода, на достаточное жилище, на воду и одежду;
- право на охрану здоровья, включая право на доступ к медицинской помощи;
- право на образование, включая права на бесплатное и обязательное начальное образование, а также на свободу родителей выбирать школы для своих детей.

Права иностранных граждан в сфере труда и предпринимательской деятельности

Иностранные граждане пользуются правом свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Необходимо отметить, что понятие трудовой деятельности в Законе об иностранцах шире, чем аналогичное понятие, используемое в науке трудового права. В соответствии со статьей 2 Закона об иностранцах, под трудовой деятельностью иностранного гражданина понимается работа иностранного гражданина в РФ на основании трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг).

Таким образом, ограничения, устанавливаемые Законом об иностранцах, распространяются как на трудовые отношения, возникшие на основании трудового договора, так и на гражданско-правовые отношения. Рассмотрим, какие именно ограничения законодатель вводит в отношении трудовой деятельности иностранных граждан.

Прежде всего, это ограничение, связанное с возрастом иностранного гражданина. В соответствии с частью 4 статьи 13 Закона об иностранцах, иностранный гражданин вправе осуществлять трудовую деятельность в случае, если он достиг возраста 18 лет. Существует ряд занятий, которыми иностранный работник не имеет права заниматься. В частности, иностранный гражданин не имеет права:

- 1) находиться на государственной и муниципальной службе (по вопросу о муниципальной службе см. следующий раздел);
- 2) замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под государственным флагом РФ;

- 3) быть членом экипажа военного корабля РФ или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;
- 4) быть командиром гражданского воздушного судна, если иное не установлено федеральным законом;
- 5) быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности РФ;
- 6) заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом.

На первый взгляд, очевидно, что все эти ограничения установлены в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства. Однако данные запреты не настолько императивны, как кажется. Так, ранее Закон об иностранцах устанавливал запрет на занятие должности командира гражданского воздушного судна. В соответствии с изменениями, внесенными в 2014 году, иностранные граждане могут входить в состав летного экипажа гражданского воздушного судна российского юридического лица и/или индивидуального предпринимателя, осуществляющего коммерческие воздушные перевозки в следующих случаях:

- подготовки иностранного гражданина в целях получения им допуска к профессиональной деятельности в качестве члена летного экипажа гражданского воздушного судна при условии, что другие члены летного экипажа гражданского воздушного судна являются гражданами РФ;
- заключения с иностранным гражданином трудового договора для замещения должности командира гражданского воздушного судна. Указанный трудовой договор может быть заключен в течение пяти лет со дня вступления в силу федерального закона, которым внесены соответствующие изменения (статья 56 Воздушного кодекса РФ).

Данные изменения были внесены под давлением крупнейших авиаперевозчиков России. Авторы законопроекта отмечали, что ограничение трудовой деятельности в авиаиндустрии снято временно, на пять лет. За это время планируется обучить и трудоустроить российских специалистов.

Другие ограничения связаны с разрешительным характером привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан. Для того чтобы стать иностранным работником, то есть заключить трудовой или гражданско-правовой договор, иностранец обязан иметь не только законные основания нахождения на территории РФ, но и в ряде случаев специальные документы, позволяющие осуществлять трудовую деятельность. Порядок получения патентов описан выше. Кроме того, введены ограничения и в части территории осуществления трудовой деятельности. Так, временно пребывающий или временно проживающий в РФ иностранный гражданин не имеет права работать за пределами субъекта РФ, на территории которого ему выдано разрешение на работу или патент либо разрешено временное проживание.

Согласно статье 56 ТК РФ, трудовой договор — соглашение между работодателем и работником, в соответствии с которым работодатель обязуется

предоставить работнику работу по обусловленной трудовой функции, обеспечить условия труда, предусмотренные трудовым законодательством и иными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективным договором, соглашениями, локальными нормативными актами и данным соглашением, своевременно и в полном размере выплачивать работнику заработную плату, а работник обязуется лично выполнять определенную этим соглашением трудовую функцию, соблюдать правила внутреннего трудового распорядка, действующие у данного работодателя. Сторонами трудового договора могут выступать работник и работодатель.

Не каждый работодатель имеет право привлекать иностранных работников. Одним из условий является необходимость получения разрешения на привлечение и использование иностранных работников в установленном порядке. Отсутствие разрешения на привлечение и использование иностранных работников в предусмотренных законом случаях влечет за собой привлечение к административной ответственности по статье 18.15 КоАП РФ. Так, привлечение к трудовой деятельности в РФ иностранного гражданина или лица без гражданства без разрешения, если такое разрешение требуется в соответствии с федеральным законом, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 2000 до 5000 рублей; на должностных лиц — от 25 000 до 50 000 рублей; на юридических лиц — от 250 000 до 800 000 рублей либо административное приостановление деятельности на срок от 14 до 90 суток.

Под привлечением к трудовой деятельности в РФ иностранного гражданина или лица без гражданства в рамках административного судопроизводства понимается допуск в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг либо иное использование труда иностранного гражданина или лица без гражданства. Следовательно, в случае отсутствия у работодателя разрешения на привлечение и использование иностранных работников фактический допуск к работе без оформления трудового договора либо на основании ученического договора будет служить основанием для привлечения работодателя к административной ответственности (см., например, Постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 24 апреля 2012 г. по делу № А65-18450/2011 1).

На мой взгляд, существующие нормы игнорируют возможную дискриминацию по признаку гражданства. В Чупик в 2009 и 2011 годах разослала московским работодателям 42 резюме на 2000 вакансий, отличавшихся только по параметрам гражданства, места постоянной регистрации и национальности, и затем провела скрытое или открытое интервьюирование работодателей, разместивших информацию об имеющихся вакансиях. Результаты исследования таковы: чуть более трети работодателей вообще не готовы нанимать мигрантов (из них 10% настроены негативно и по отношению к россиянам — не москвичам), всего лишь 1% работодателей готовы принимать иностранных граждан легально наравне с гражданами России, около 9,5% — приняли бы мигрантов

¹ URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/4sxp8kYAYJ8/>.

легально только на неквалифицированную или низкооплачиваемую работу ¹. К сожалению, автор исследования не приводит причин отказов. Повторю, не все работодатели имеют право нанимать иностранных работников и не на все должности. Как бы то ни было, как минимум в трети объявлениях о вакансиях на общедоступных сайтах содержится требование к наличию гражданства РФ.

С 2013 года статья 25 Закона РФ от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в РФ» дополнена пунктом 6 следующего содержания: «Запрещается распространение информации о свободных рабочих местах или вакантных должностях, содержащей сведения о каком бы то ни было прямом или косвенном ограничении прав или об установлении прямых или косвенных преимуществ в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства... а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, за исключением случаев, в которых право или обязанность устанавливать такие ограничения или преимущества предусмотрены федеральными законами (информации о свободных рабочих местах или вакантных должностях, содержащей ограничения дискриминационного характера)». Более того, в случае публикации объявлений о приеме на работу, содержащих ограничения дискриминационного характера, виновные в этом лица привлекаются к административной ответственности. Однако запрет на указание в объявлениях требования о наличии российского гражданства не установлен.

К счастью, законодатель внес в Трудовой кодекс РФ главу, посвященную труду иностранных граждан и лиц без гражданства ². Надеюсь, эти положения помогут как работодателям, так и иностранным работникам защищать свои права. Среди основных особенностей трудового договора, заключаемого с иностранным гражданином, можно назвать следующие:

- 1) бессрочный характер трудовых отношений (часть 5 статьи 327.1). Данное нововведение небесспорно, поскольку все категории иностранных граждан получают ограниченное по времени право осуществлять трудовую деятельность;
- 2) работодатель обязан запросить дополнительные документы, разрешающие иностранному гражданину работу на территории РФ. В частности, в соответствии со статьей 327.2, в зависимости от основания нахождения на территории РФ, в трудовой договор с иностранным гражданином вносятся сведения о разрешении на работу или патенте, о разрешении на временное проживание в РФ, о виде на жительство;
- 3) установлены особенности временного перевода иностранных работников по причине производственной необходимости (статья 327.4).

¹ См.: Чупик В. Дискриминация мигрантов в России... С. 60.

² Федеральный закон от 1 декабря 2014 года № 409-ФЗ «О внесении в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 13 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в РФ» изменений, связанных с особенностями регулирования труда работников, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства».

В случаях производственной необходимости (речь идет о чрезвычайных обстоятельствах), временный перевод иностранного работника на срок до одного месяца на не обусловленную трудовым договором работу у того же работодателя допускается без учета профессии (специальности, должности, вида трудовой деятельности), указанной в разрешении на работу или патенте, на основании которых работник осуществляет трудовую деятельность. При этом перевод не может происходить чаще, чем один раз в течение календарного года. Если по окончании срока временного перевода по производственной необходимости иностранному работнику невозможно предоставить прежнюю работу, трудовой договор с ним прекращается. Ранее такие переводы были невозможны и влекли за собой административную ответственность работодателя. Перевести (как постоянно, так и временно) в других случаях временно пребывающего мигранта на работу, не указанную в разрешении или патенте, нельзя. Он должен получить разрешение или патент на выполнение другой работы;

- 4) дополнительные основания для отстранения и увольнения иностранного работника установлены в статьях 327.5 и 327.6. В случае окончания срока действия разрешительного документа предусмотрено отстранение сроком до одного месяца. Этот срок дается на переоформление документов. В случае если по истечении месяца иностранный работник не получит новых разрешительных документов, работодатель имеет право прекратить трудовой договор. Иностранному работнику должен быть уволен:
- в случае окончания срока действия полиса добровольного медицинского страхования либо прекращения действия заключенного работодателем с медицинской организацией договора о предоставлении платных медицинских услуг иностранному работнику;
 - в целях приведения численности работников, являющихся иностранными гражданами и лицами без гражданства, в соответствие с установленными федеральными законами, указами президента, постановлениями правительства ограничениями на осуществление трудовой деятельности иностранными гражданами и лицами без гражданства. По этому основанию трудовой договор прекращается не позднее окончания срока, установленного соответствующими федеральными законами.

Законодатель предусмотрел дополнительное выходное пособие в размере среднего двухнедельного заработка для работников, уволенных в связи с приостановлением действия или аннулированием разрешения на привлечение и использование иностранных работников, на основании которого работнику было выдано разрешение на работу.

Миграционное законодательство чревато разного рода сюрпризами. Так, одним из последних стал Указ Президента РФ от 28 ноября 2015 года № 583, установивший запрет для работодателей нанимать с 1 января 2016 года работников

из числа граждан Турецкой Республики, не состоявших в трудовых и (или) гражданско-правовых отношениях с ними по состоянию на 31 декабря 2015 года. То есть если гражданин Турции вступил в трудовые отношения с работодателем до 1 января 2016 года, он увольнению не подлежит.

Свои способности к труду иностранные граждане могут реализовывать не только на основании трудового договора, но и посредством выполнения работ и оказания услуг на основании гражданско-правовых договоров. В соответствии с частью 1 статьи 420 Гражданского кодекса РФ, договором признается соглашение двух или нескольких лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей. В то же время, несмотря на провозглашенную в статье 421 ГК РФ свободу договора, миграционное законодательство содержит значительные ограничения указанного принципа. В статье 13 Закона об иностранцах установлена обязанность заказчиков работ, услуг, привлекающих иностранных граждан к выполнению работ, оказанию услуг, получить разрешение на привлечение и использование иностранной рабочей силы. Порядок получения разрешения предусмотрен Административным регламентом выдачи разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу¹.

Что касается права на осуществление предпринимательской деятельности, то, в соответствии со статьей 22.1 Федерального закона от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя может только лицо, временно или постоянно проживающее в РФ. Следовательно, только те иностранные граждане, кто обладают разрешением на временное проживание либо имеют вид на жительство, могут быть зарегистрированы в качестве индивидуального предпринимателя.

Доступ иностранных граждан к муниципальной и государственной службе

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе» допускается нахождение на муниципальной службе граждан иностранных государств — участников международных договоров РФ, в соответствии с которыми иностранные граждане имеют право находиться на муниципальной службе.

Под муниципальной службой понимается профессиональная деятельность на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых

¹ Приказ ФМС России от 30 октября 2014 года № 589 «Об утверждении Административного регламента предоставления ФМС государственной услуги по выдаче разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства».

путем заключения трудового договора (контракта). В большинстве своем международные договоры РФ, предусматривающие возможность равного с российскими гражданами допуска иностранных граждан к отдельным видам деятельности, распространяются на иностранных граждан, имеющих статус постоянно проживающих в России. В числе таковых:

- 1) договор от 29 августа 1997 года между Российской Федерацией и Республикой Армения о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Республики Армения, и граждан Республики Армения, постоянно проживающих на территории Российской Федерации;
- 2) договор от 6 января 2001 года между Российской Федерацией и Киргизской Республикой о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Киргизской Республики, и граждан Киргизской Республики, постоянно проживающих на территории Российской Федерации;
- 3) договор от 18 мая 1995 года между Российской Федерацией и Туркменистаном о правовом статусе граждан Российской Федерации, постоянно проживающих на территории Туркменистана, и граждан Туркменистана, постоянно проживающих на территории Российской Федерации.

Согласно положениям перечисленных международных договоров, постоянный житель (то есть гражданин одной страны, постоянно проживающий на территории другой страны на основании свидетельства, выданного последней) пользуется такими же правами и свободами и несет такие же обязанности, что и граждане страны проживания, за исключением изъятий, установленных договором. В числе изъятий муниципальная служба не названа, а значит, граждане Армении, Кыргызстана и Туркменистана имеют доступ к муниципальной службе.

Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ» устанавливает, что эта система включает в себя следующие виды государственной службы: государственную гражданскую службу, военную службу и правоохранительную службу. Государственная гражданская служба, в свою очередь, подразделяется на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъекта РФ. Статья 21 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ» предоставляет право занимать должности государственной гражданской службы только гражданам РФ, достигшим возраста 18 лет, владеющим государственным языком РФ и соответствующим квалификационным требованиям. Таким образом, иностранные граждане не имеют права занимать должности государственной службы.

Реализация иностранными гражданами права на жилище

В соответствии с со статьей 40 Конституции РФ, каждый имеет право на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами. По всей видимости, слово «каждый» в данном случае должно распространяться и на иностранных граждан ¹. Так, например, в соответствии со частью 3 статьи 4 Жилищного кодекса РФ, положения кодекса применяются к жилищным отношениям с участием иностранных граждан, лиц без гражданства. При этом иностранцы не могут получить жилые помещения по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования (часть 3 статьи 91.3), по договорам социального найма (часть 5 статьи 49). Им не предоставляются субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (часть 12 статьи 159). В то же время ничто не мешает иностранному гражданину приобрести жилое помещение либо дом на праве собственности.

Существенные ограничения установлены в обороте земли. В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», в качестве возможных участников отношений в сфере регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним иностранные граждане названы (статья 5). Однако земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», иностранные граждане могут иметь только на праве аренды. Аналогично в части 1 статьи 22 Земельного кодекса РФ указывается на возможность для иностранных граждан иметь расположенные в пределах территории РФ земельные участки на праве аренды.

Очевидно, что большинство работающих в России иностранцев не имеют возможности приобрести жилье в собственность либо не планируют делать это. В связи с этим перед ними возникают следующие вопросы:

- 1) как найти жилье в аренду?
- 2) какие права есть у собственника квартиры и какие у арендатора — иностранного гражданина?
- 3) какие дополнительные обязанности существуют у арендодателя в связи с миграционным учетом?
- 4) какая ответственность предусмотрена для арендодателя и арендатора — иностранного гражданина?

¹ О слове «каждый» применительно к понятиям «гражданин» и «иностранец», см., например, Постановление Конституционного суда РФ от 17 февраля 1998 года № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура».

Желающих сдать жилье иностранцам не так много. И это связано не только с предубеждениями в отношении иностранцев, которые могут быть у владельцев квартир, но и с особыми процедурами миграционного учета. Дело в том, что каждый иностранный гражданин обязан встать на миграционный учет по месту пребывания. Миграционный учет иностранных граждан осуществляют подразделения территориальных управлений МВД России по вопросам миграции. По общему правилу для постановки иностранных граждан на учет по месту пребывания работодатель (заказчик работ, услуг) должен уведомить орган миграционного учета об их прибытии. Такая обязанность обусловлена тем, что работодатель (заказчик работ, услуг) выступает для этих граждан в качестве принимающей стороны (пункт 7 части 1 статьи 2, абзац 1 части 3 статьи 20 Федерального закона от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ»). Однако принимающей стороной может выступать и владелец жилья, в котором временно проживает иностранный гражданин. Таким образом, при заключении договора аренды жилья иностранный гражданин обязан предъявить будущему арендодателю документ, удостоверяющий личность (паспорт) и миграционную карту с отметками органов пограничного контроля. В случае если временно пребывающий иностранец ранее уже был поставлен на миграционный учет по предыдущему месту пребывания в России, а потом решил сменить адрес местожительства, необходимо запросить у него отрывную часть уведомления о прибытии на территорию РФ. То есть ответственность по проверке легальности статуса иностранного гражданина возлагается на арендодателя. Далее арендодатель обязан поставить иностранного гражданина на миграционный учет. Срок представления уведомления о прибытии иностранца на место пребывания составляет семь дней со дня прибытия или семь дней со дня заключения договора аренды. А граждане Беларуси, Армении, Казахстана и Кыргызстана (стран — членов ЕАЭС) могут находиться в России без постановки на миграционный учет в течение 30 суток. К уведомлению о прибытии необходимо прилагать, в частности, копию документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, а в отношении временно пребывающего в РФ иностранца может быть также представлена копия миграционной карты (абзацы 2, 3 пункта 28 Правил ¹, пункт 31, абзац 1 пункта 44 Регламента по миграционному учету ²). Отмечу, что такое уведомление арендодатель обязан подавать лично, при предъявлении паспорта. Подтверждением выполнения принимающей стороной и (или) иностранным гражданином действий, необходимых для его постановки на учет по месту пребывания, является отметка в отрывной части бланка уведомления (часть 7 статьи 22 Закона о миграционном учете).

¹ Постановление Правительства РФ от 15 января 2007 года № 9 «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ».

² Приказ ФМС России от 29 августа 2013 года № 364 «Об утверждении Административного регламента предоставления ФМС государственной услуги по осуществлению миграционного учета в РФ».

Нарушение обязанности по постановке на миграционный учет влечет административную ответственность. Так, в соответствии с частью 4 статьи 18.9 КоАП РФ, неисполнение принимающей стороной обязанностей в связи с осуществлением миграционного учета, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 2000 до 4000 рублей. Помимо административной ответственности, с 2014 года введена и уголовная — за так называемые резиновые квартиры. Федеральным законом от 21 декабря 2013 года № 376-ФЗ в УК РФ введена статья 322.2 «Фиктивная постановка на учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении в РФ». Под фиктивной постановкой на учет иностранных граждан или лиц без гражданства по месту пребывания в жилых помещениях в России понимается постановка их на учет по месту пребывания (проживания) в жилых помещениях на основании представления заведомо недостоверных (ложных) сведений или документов либо постановка их на учет по месту пребывания в жилых помещениях без намерения пребывать (проживать) в этих помещениях или без намерения принимающей стороны предоставить им эти помещения для пребывания (проживания). Такая фиктивная постановка на миграционный учет иностранного гражданина или лица без гражданства по месту пребывания в жилом помещении для лица, осуществляющего постановку на учет чревата штрафом в размере от 100 000 до 500 000 рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Все это ведет к следующему: «Работодатели могут заставлять прислугу или фабричных работников из числа мигрантов жить в месте работы. В итоге многие оказываются в переполненных общежитиях, спят по очереди и не имеют доступа к адекватным санитарным услугам. Те, кто работает домашней прислугой, могут быть вынуждены спать в плохо проветриваемых комнатах, кладовых или общих жилых помещениях без всякого учета принципов уважения достоинства, неприкосновенности частной жизни или личной безопасности. В особо уязвимом положении с точки зрения нарушений прав человека, включая нарушение права на достаточное жилище, находятся мигранты, которые не имеют постоянного статуса или документов, в том числе просители убежища, ходатайства которых были отклонены. Не имеющие постоянного статуса мигранты часто оказываются бездомными, поскольку неспособность внести арендную плату нередко становится причиной немедленного выселения. Отсутствие у них правового статуса и криминализация этой категории мигрантов во многих странах означают, что большинство из них не сможет или не захочет оспорить практику в вопросах аренды жилья, которая является дискриминационной или в остальном злонамеренной, и прибегать к средствам правовой

защиты. Национальные стратегии в области жилья редко охватывают мигрантов...»¹

Это справедливо и в отношении России. Так, в январе 2016 года в Москве на Стромынке сгорели 12 выходцев из Центральной Азии: мигранты, работавшие на швейном предприятии, жили прямо в цехе, хотя работодатель не имел права предоставлять им места для проживания в нежилом помещении². После пожара мэр Москвы С. Собянин поручил проверить промышленные зоны столицы на предмет выявления проживающих там нелегальных мигрантов и соблюдения правил пожарной безопасности. Выявленных нелегальных мигрантов, по всей видимости, помещают в места временного содержания для последующей депортации.

Подведем итоги.

1. Мигранты чаще снимают жилье, но доступ на рынок аренды для них ограничен в связи с дополнительными обязанностями, возлагаемыми законодательством на арендодателей.

2. В связи с тем, что предложение ограничено, они вынуждены жить рядом буквально по месту работы, в местах, не предназначенных для жилья, либо в нелегальных общежитиях и гостиницах.

3. В современных условиях право на жилище для иностранных граждан в РФ не реализуется.

4. Очевидно, что необходима специальная программы на уровне муниципалитетов для организации проживания мигрантов. Однако учитывая невозможность обеспечить социальным жильем российских граждан, внедрение таких программ не является приоритетом.

Доступ иностранных граждан к медицинскому обслуживанию

Для начала остановлюсь на двух социологических исследованиях, посвященных здоровью мигрантов.

1. «Мигранты могут быть отнесены к группе риска с точки зрения распространения многих инфекционных заболеваний. По данным Департамента здравоохранения города Москвы, в 2007 г. за медицинскими заключениями о состоянии здоровья обратилось 105 тыс. Иностранцев граждан. Было выявлено 705 случаев туберкулеза, 219 случаев ВИЧ/СПИДа, 908 случаев сифилиса. С 2008 г. Изменилась система выдачи медицинских заключений. Под давлением Федеральной антимонопольной службы такие медицинские заключения

¹ Изложение фактов № 21: Право человека на достаточное жилище. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Geneva, 2014.

² При пожаре в швейном цехе в Москве погибли 12 мигрантов из Центральной Азии, в том числе один ребенок // Фергана. 01.02.2016. URL: <http://www.fergananews.com/news/24396>.

было разрешено выдавать также негосударственным медицинским учреждениям. По мнению экспертов, это сразу сократило выявляемость заболеваний среди мигрантов (к ноябрю 2008 г. Выявили только 195 человек, больных туберкулезом, 61 человек с ВИЧ/СПИДом, 283 больных сифилисом), но не снизило остроты самой проблемы. Здоровье многих трудовых мигрантов остается очень плохим, повышая риски инфекционных заболеваний среди местного населения. По нашим исследованиям, всего 1% рабочих-мигрантов в России имеют медицинскую страховку от работодателя. Правда, надо отметить, что 89% рабочих-мигрантов в ЖКХ проходили медицинское обследование при найме на работу. Это свидетельствует о том, что при найме на работу существует система контроля здоровья рабочих-мигрантов, но в последующем этот контроль ослабевает. Работодатели не заинтересованы в страховании своих работников, укреплении их здоровья»¹.

2. Данные выводы были подтверждены в исследовании 2015 года, проведенном стажером-исследователем Д. Кашицким в Институте управления социальными процессами Высшей школы экономики: «Заболевшие мигранты из стран Центральной Азии нередко попадают в больницу уже в тяжелом состоянии, когда болезнь запущена. Это результат затрудненного доступа к лечению. Дело здесь, разумеется, не только в нехватке времени и средств на терапию. Во многом отсутствие охвата медпомощью — это следствие ситуации социальной исключенности, в которой оказались мигранты, условий их жизни, отсутствия вида на жительство, регистрации и, главное, медицинского страхования. К тому же часть мигрантов недостаточно информирована относительно медпомощи. В дополнение к этому, иностранцы порой сталкиваются и с дискриминацией в поликлиниках и стационарах»².

Согласно пункту 3 статьи 19 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в РФ», право на медицинскую помощь для иностранных граждан, проживающих и пребывающих на территории РФ, устанавливается законодательством и соответствующими международными договорами РФ. Лица без гражданства, постоянно проживающие в России, пользуются правом на медицинскую помощь наравне с российскими гражданами, если иное не предусмотрено международными договорами РФ.

В соответствии со статьей 10 Соглашения государств — участников СНГ «О сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов» от 15 апреля 1994 года, трудящиеся-мигранты пользуются социальным страхованием и социальным обеспечением (кроме пенсионного) в соответствии с действующим на территории стороны трудоустройства законодательством, если иное не предусмотрено специальным соглашением. Их

¹ Акрамов Ш., Рязанцев С. Трудовые мигранты: репродуктивное здоровье и вклад в российскую рождаемость // Миграционное право. 2014. № 2. С. 20—24.

² Мигранты предпочитают лечиться у своих // IQ HSE.RU. URL: <https://iq.hse.ru/news/177665157.html>.

медицинское обслуживание осуществляется за счет работодателя (нанимателя) стороны трудоустройства на одинаковом уровне с ее гражданами.

В соответствии с пунктом 4 статьи 19 ФЗ «Об основах охраны здоровья», порядок оказания медицинской помощи иностранным гражданам определяется правительством. Постановлением Правительства РФ от 6 марта 2013 года № 186 утверждены Правила оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории РФ.

Как и в ситуации с другими правами, разные категории иностранных граждан обладают разным набором прав в сфере медицинского обслуживания. Так, в соответствии с Федеральным законом РФ от 29 ноября 2010 года № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в РФ» только иностранные граждане, постоянно или временно проживающие на территории РФ, относятся к застрахованным и имеют право на получение медицинской помощи в рамках обязательного медицинского страхования (ОМС) наравне с гражданами России. Таким образом, иностранные граждане, имеющие вид на жительство либо разрешение на временное проживание могут получить полис ОМС в общем порядке. Одна деталь: застрахованными являются только лица, работающие по официальному трудовому договору, либо индивидуальные предприниматели. Пока не разъяснено, являются ли неработающие иностранные граждане с разрешением на временное проживание застрахованными лицами.

Таблица 2. Сроки действия полиса ОМС и перечни документов для его получения ¹.

Категория	Срок действия полиса ОМС	Документы, необходимые для получения полиса ОМС
Работающие постоянно проживающие на территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства	Не ограничен	<ul style="list-style-type: none"> • паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом, либо документ признаваемый в качестве документа удостоверяющего личность лица без гражданства; • вид на жительство; • страховой номер индивидуального лицевого счета (СНИЛС, при наличии)
Беженцы или другие категории в соответствии с Федеральным законом «О беженцах»	Равный сроку пребывания, установленному в документах (удостоверении беженца)	удостоверение беженца или свидетельство о рассмотрении ходатайства о признании беженцем по существу, или копия жалобы на решение о лишении статуса беженца в ФМС России с отметкой о ее приеме к рассмотрению, или свидетельство о предоставлении временного убежища на территории РФ
Работающие временно проживающие на территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства	Равный сроку действия разрешения на временное проживание.	<ul style="list-style-type: none"> • паспорт иностранного гражданина либо иной документ, установленный федеральным законом в качестве документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина, с отметкой о разрешении на временное проживание в РФ; • СНИЛС (при наличии)

¹ Приказом Минздравсоцразвития РФ от 28 февраля 2011 года № 158н «Об утверждении Правил обязательного медицинского страхования».

Медицинская помощь в рамках ОМС предоставляется в объеме и на условиях действующей на территории субъекта РФ территориальной программы ОМС, которая является составной частью территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам бесплатной медицинской помощи. Эта программа, в свою очередь, основывается на базовой Программе государственных гарантий оказания гражданам РФ бесплатной медицинской помощи, которая ежегодно утверждается правительством России (статья 35 ФЗ «Об обязательном медицинском страховании»).

На примере города Москвы, в рамках территориальной программы застрахованным лицам бесплатно предоставляются (Постановление Правительства Москвы от 24 декабря 2013 года № 892-ПП «О Территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи в городе Москве на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов»):

- 1) первичная медико-санитарная помощь, в том числе первичная доврачебная, первичная врачебная и первичная специализированная;
- 2) специализированная медицинская помощь, в том числе высокотехнологичная;
- 3) скорая медицинская помощь, в том числе скорая специализированная;
- 4) паллиативная медицинская помощь в медицинских организациях.

Что касается страхования на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, то, в соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» (далее — Закон № 255-ФЗ) обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством подлежат постоянно или временно проживающие на территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства, а также иностранные граждане и лица без гражданства, временно пребывающие в РФ.

В соответствии с частью 4.1 статьи 2 Закона № 255-ФЗ, у застрахованных лиц (иностранцев граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих в Российской Федерации, не являющихся гражданами государств — членов ЕАЭС) возникает право на получение страхового обеспечения в виде пособия по временной нетрудоспособности при условии уплаты за них страхователями (то есть работодателями) страховых взносов в Фонд за период не менее шести месяцев, предшествующих месяцу, в котором наступил страховой случай.

Постоянно или временно проживающие на территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства и иностранные граждане и лица без гражданства, временно пребывающие в РФ, являющиеся гражданами Беларуси, Казахстана, Армении, Кыргызстана, имеют право на получение всех видов пособий, установленных Законом № 255-ФЗ¹.

¹ Информация ФСС РФ «Страховые взносы с иностранцев (вопрос — ответ)» Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте Фонда социального страхования (<http://fss.ru>) по состоянию на 11 марта 2016 года.

Однако в Приказ Минздравсоцразвития РФ от 29 июня 2011 года № 624н «Об утверждении Порядка выдачи листков нетрудоспособности» соответствующие изменения не включили, и временно пребывающие иностранные граждане не поименованы в перечне лиц, которым выдается листок нетрудоспособности (больничный).

Право на получение родового сертификата

Родовой сертификат — это финансовый документ, в соответствии с которым производится оплата медицинским учреждениям услуг, оказанных женщине во время беременности, родов и послеродовой период, а также услуг по диспансерному (профилактическому) наблюдению ребенка в течение первого года жизни. Женщины, не имеющие российского гражданства, постоянно или временно проживающие в РФ и имеющие трудовой договор либо являющиеся индивидуальными предпринимателями, имеют право на получение родовых сертификатов. Для получения родового сертификата необходимо предъявить ¹:

- паспорт или иной документ, удостоверяющий личность;
- вид на жительство (для неработающих иностранных граждан);
- полис ОМС (для работающих иностранных граждан и иностранцев-предпринимателей);
- свидетельство обязательного пенсионного страхования.

Отсутствие полиса ОМС, свидетельства обязательного пенсионного страхования не лишает ее права на получение родового сертификата. В этом случае в соответствующих графах талонов родовых сертификатов проставляется отметка о причине отсутствия документов (утрачены, не выдавались и пр.). Выдача родового сертификата производится женской консультацией, осуществляющей наблюдение женщины в период беременности, при явке к врачу на очередной осмотр со сроком беременности 30 недель (при многоплодной беременности — 28 недель) и более.

Права временно пребывающих на территории России иностранных граждан на получение медицинской помощи

В соответствии с пунктом 3 Постановления Правительства РФ от 6 марта 2013 года № 186 «Об утверждении Правил оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории РФ», медицинская помощь в экстренной

¹ Приказ Минздрава России от 16 июля 2014 года № 370н «Об утверждении порядка и условий оплаты медицинским организациям услуг по медицинской помощи, оказанной женщинам в период беременности, и медицинской помощи, оказанной женщинам и новорожденным в период родов и в послеродовой период, а также по проведению профилактических медицинских осмотров ребенка в течение первого года жизни».

форме при внезапных острых заболеваниях, состояниях, обострении хронических заболеваний, представляющих угрозу жизни пациента, оказывается иностранным гражданам медицинскими организациями бесплатно.

Скорая, в том числе специализированная, медицинская помощь оказывается иностранным гражданам при заболеваниях, несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства. Если скорая помощь осуществляется медицинскими организациями государственной и муниципальной систем здравоохранения, то она предоставляется иностранным гражданам бесплатно.

В соответствии с договором о предоставлении платных медицинских услуг, договором добровольного медицинского страхования и договором в сфере обязательного медицинского страхования (заключенными в пользу иностранных граждан) медицинская помощь может быть оказана как в неотложной (за исключением скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи), так и в плановой форме.

Следует отметить, что иностранные граждане, прибывшие на территорию РФ в целях работы на основании патента, должны в обязательном порядке приобретать полис ДМС. Без этого не будет выдан патент, и не может быть заключен трудовой договор. В соответствии с указанием Банка России от 13 сентября 2015 года № 3793-У «О минимальных (стандартных) требованиях к условиям и порядку осуществления медицинского страхования в части добровольного медицинского страхования иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ с целью осуществления ими трудовой деятельности», программа ДМС трудовых мигрантов должна включать предоставление первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в неотложной форме в случаях заболеваний и состояний, входящих в базовую программу ОМС, а также предусматривать оплату страховщиком расходов на используемые медицинским персоналом при оказании медицинской помощи в неотложной форме в соответствии со стандартами первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи в рамках программы ДМС трудовых мигрантов лекарственные препараты, включенные в утверждаемый Правительством РФ перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения и медицинских изделий, и медицинские изделия, включенные в утверждаемый Правительством РФ перечень медицинских изделий, имплантируемых в организм человека при оказании медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в том числе оплату лечебного питания в стационаре и донорской крови и ее компонентов. Страховщики обязаны привести свою деятельность, в том числе правила страхования и бланки полиса ДМС для трудящихся-мигрантов, в соответствие с требованиями указания в течение 120 дней со дня его вступления в силу, то есть до 19 мая 2016 года.

Что касается граждан, прибывших из стран, с которыми установлен визовый режим, то работодатель для оформления приглашения и разрешения на работу

должен предоставить гарантии материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранного гражданина на период его пребывания в России. Для этого в территориальное управление по вопросам миграции МВД России представляются гарантийные письма приглашающей стороны о принятии на себя обязательств, в том числе по обеспечению страховым медицинским полисом, оформленным в установленном порядке, или по предоставлению иностранному гражданину при необходимости денежных средств для получения медицинской помощи¹. Таким образом, обязательством приглашающей стороны является возмещение расходов медицинским учреждениям на оказание медицинской помощи иностранным гражданам и лицам без гражданства в период их пребывания в России.

Экстренная медицинская помощь в обязательном порядке (независимо от того, является ли нуждающийся в такой помощи гражданином РФ, застрахован ли в системе ОМС) оказывается при наличии угрожающих жизни состояний. В соответствии с Приказом Минздрава РФ от 24 апреля 2008 года № 194н «Об утверждении Медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека»: «6.2. Вред здоровью, опасный для жизни человека, вызвавший расстройство жизненно важных функций организма человека, которое не может быть компенсировано организмом самостоятельно и обычно заканчивается смертью (далее — угрожающее жизни состояние):

- 6.2.1. шок тяжелой (III—IV) степени;
- 6.2.2. Кома II—III степени различной этиологии;
- 6.2.3. острая, обильная или массивная кровопотеря;
- 6.2.4. острая сердечная и (или) сосудистая недостаточность тяжелой степени или тяжелая степень нарушения мозгового кровообращения;
- 6.2.5. острая почечная, или острая печеночная, или острая надпочечниковая недостаточность тяжелой степени, или острый панкреонекроз;
- 6.2.6. острая дыхательная недостаточность тяжелой степени;
- 6.2.7. гнойно-септическое состояние: сепсис или перитонит, или гнойный плеврит, или флегмона;
- 6.2.8. расстройство регионального и (или) органного кровообращения, приводящее к инфаркту внутреннего органа или гангрене конечности; эмболия (газовая, жировая, тканевая, или тромбоэмболия) сосудов головного мозга или легких;
- 6.2.9. острое отравление химическими и биологическими веществами медицинского и немедицинского применения, в том числе наркотиками или психотропными средствами, или снотворными средствами, или препаратами, действующими преимущественно на сердечно-сосудистую систему, или алкоголем и его суррогатами, или техническими жидкостями, или токсическими металлами, или токсическими газами, или пищевое отравление, вызвавшее

¹ Постановление Правительства РФ от 24 марта 2003 года № 167 «О порядке представления гарантий материального, медицинского и жилищного обеспечения иностранных граждан и лиц без гражданства на период их пребывания в РФ».

угрожающее жизни состояние, приведенное в п. п. 6.2.1—6.2.8 Медицинских критериев;

6.2.10. различные виды механической асфиксии; последствия общего воздействия высокой или низкой температуры (тепловой удар, солнечный удар, общее перегревание, переохлаждение организма); последствия воздействия высокого или низкого атмосферного давления (баротравма, кессонная болезнь); последствия воздействия технического или атмосферного электричества (электротравма); последствия других форм неблагоприятного воздействия (обезвоживание, истощение, перенапряжение организма), вызвавшие угрожающее жизни состояние, приведенное п.п. 6.2.1—6.2.8 Медицинских критериев».

Скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь оказывается при заболеваниях, несчастных случаях, травмах, отравлениях и других состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства.

Данные виды медицинской помощи оказываются в следующих условиях:

- 1) вне медицинской организации — по месту вызова бригады скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, а также в транспортном средстве при медицинской эвакуации;
- 2) амбулаторно (в условиях, не предусматривающих круглосуточного медицинского наблюдения и лечения);
- 3) стационарно (в условиях, обеспечивающих круглосуточное медицинское наблюдение и лечение).

В связи с вышеизложенным можно сделать следующие выводы.

1. В действующем законодательстве предприняты попытки покрыть медицинским обслуживанием все категории иностранных граждан, кроме иностранцев, незаконно находящихся на территории РФ.

2. В то же время подзаконные акты еще не приведены в соответствие с федеральными законами, есть ряд противоречий, которые не могут быть устранены разъяснениями уполномоченных фондов.

3. Несмотря на закрепленные права и гарантии, иностранцы сталкиваются с отказами в медицинском обслуживании. По всей видимости, это связано в том числе и с тем, что медицинский персонал не знает действующего законодательства, а мигранты — своих прав.

Доступ иностранных граждан к образованию

Проблемам доступа иностранных граждан к общему образованию (только школы) посвящено некоторое число исследований, в том числе работа Д. Полетаева о трудовой эксплуатации детей-мигрантов¹ и альтернативный доклад

¹ Полетаев Д. Трудовая эксплуатация детей-мигрантов в России (на примере Москвы) // Научные труды: Ин-т народнохозяйств. прогнозирования РАН. 2013. № 11. С. 134—151.

Антидискриминационного центра «Мемориал» «Положение детей из уязвимых групп в Российской Федерации» (2014) ¹.

Главная проблема: «Представители школьной администрации продолжают требовать личные документы обоих родителей и ребенка, а также документы, подтверждающие постоянную или временную регистрацию, так как все еще не существует прямого запрета на отказ в приеме заявлений у родителей, не имеющих таких документов, а образовательные учреждения пользуются свободой требовать при приеме в школу дополнительные документы. Кроме того, администрация школ находится под угрозой привлечения к административной ответственности» ².

27 августа 2015 года Верховный суд РФ в решении № АКПИ15-694 указал, что отсутствие регистрации ребенка по месту жительства или пребывания, а также документов, подтверждающих право родителя на пребывание в РФ, предъявление которых носит дополнительный характер по отношению к личному заявлению родителя ребенка, не может служить основанием для отказа в приеме ребенка в образовательную организацию при наличии в ней свободных мест.

Часть 1 статьи 43 Конституции РФ гласит: «Каждый имеет право на образование». Слово «каждый» означает, что действие этой нормы распространяется как на граждан РФ, так и на иностранных граждан и лиц без гражданства.

В соответствии со статьей 5 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», каждому человеку гарантируется право на образование. При этом гарантия предоставляется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. При этом, согласно статье 78 закона, для иностранных граждан бесплатность образования гарантируется только на уровне дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования, а также профессионального обучения по программам профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих в пределах освоения образовательной программы среднего общего образования. Что же касается профессионального образования, то право на получение дополнительного профессионального образования предоставляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ или местных бюджетов в соответствии с международными договорами РФ, федеральными законами или установленной Правительством РФ квотой на образование иностранных граждан в РФ, а также за счет средств физических лиц и юридических лиц в соответствии с договорами об оказании платных образовательных услуг.

¹ URL: http://adcmemorial.org/wp-content/uploads/crsRU_www.pdf.

² Альтернативный доклад. С. 32.

Доступ детей-мигрантов к системе общего образования

В соответствии с пунктом 9 Порядка приема граждан на обучение по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования, утвержденного Приказом Минобрнауки РФ от 22 января 2014 года № 32, прием граждан в организации, осуществляющие образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего и среднего общего образования (ОООД), осуществляется по личному заявлению родителя (законного представителя) ребенка при предъявлении оригинала документа, удостоверяющего личность иностранного гражданина и лица без гражданства в РФ.

Для приема в ОООД родители (законные представители) детей, проживающих на закрепленной территории, для зачисления ребенка в первый класс дополнительно предъявляют оригинал свидетельства о рождении ребенка или документ, подтверждающий родство заявителя, свидетельство о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания на закрепленной территории или документ, содержащий сведения о регистрации ребенка по месту жительства или по месту пребывания на закрепленной территории.

Родители (законные представители) детей, не проживающих на закрепленной территории, дополнительно предъявляют свидетельство о рождении ребенка.

Родители (законные представители) детей, являющихся иностранными гражданами или лицами без гражданства, дополнительно предъявляют документ, подтверждающий родство заявителя (или законность представления прав ребенка), и документ, подтверждающий право заявителя на пребывание в России.

Иностранцы граждане и лица без гражданства все документы представляют на русском языке или вместе с заверенным в установленном порядке переводом на русский язык.

Положение о предъявлении документа, подтверждающего право родителей ребенка на пребывание в РФ, было оспорено в Верховном суде РФ. Свою жалобу гражданка Сирии мотивировала тем, что это требование может служить основанием для отчисления ребенка из списка учащихся, что прямо нарушает право на общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях. Верховный Суд РФ не нашел противоречий между нормативным документом Минобрнауки РФ и законом об образовании, однако, как было сказано выше, указал, что отсутствие документов (о регистрации), предъявление которых носит дополнительный характер по отношению к личному заявлению родителя (законного представителя) ребенка, не может являться основанием для отказа в приеме ребенка в образовательную организацию при наличии в ней свободных мест. По аналогичным мотивам не могут служить основанием для такого отказа и положения, предписывающие предъявление родителями (законными представителями) детей, являющихся

иностранными гражданами или лицами без гражданства, документа, подтверждающего право заявителя на пребывание в РФ.

Комитет «Гражданское содействие», который помогал заявительнице в разработке правовой позиции по жалобе и представляло ее интересы в суде, на своем сайте приводит примеры, когда детей иностранных граждан отказывались принимать в школу на основании приказа Минобрнауки РФ уже после вступления в силу решения Верховного суда¹.

Интересно, что в 2014 году министерство опубликовало специальную памятку для руководителей общеобразовательных организаций². В числе документов, которые рекомендуется запрашивать у родителей детей, прибывших с территории Украины:

«Лицом, признанным беженцем, предъявляется удостоверение установленной формы (удостоверение беженца). В случае невозможности, в силу чрезвычайных обстоятельств, представления документов на русском языке или их заверенного перевода на русский язык на момент подачи родителем (законным представителем) заявления о приеме ребенка в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, рекомендуется принять ребенка в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, на основании заявления родителя (законного представителя) и документа, подтверждающего право заявителя на пребывание в Российской Федерации (миграционная карта и др.).

В исключительных случаях (если ребенок прибыл с территории Украины в сопровождении родственника или иного лица, не имеющих законного права представлять интересы конкретного ребенка, либо без сопровождения) рекомендуется принять ребенка в организацию, осуществляющую образовательную деятельность, на основании заявления родственника или иного лица, заинтересованных в обеспечении права ребенка на получение общего образования, либо на основании личного заявления ребенка, достигшего возраста 14 лет».

На официальном сайте ведомства указано следующее:

«Если прием в общеобразовательные учреждения детей, слабо владеющих русским языком, осуществляется при наличии документов и сравнимости программ, то после предварительного собеседования они направляются в соответствующий класс.

При отсутствии документов для обучающихся 5—7 классов определяется уровень их знаний по русскому языку и математике, а 8—10 классов — по русскому языку, математике, физике, химии, с тем, чтобы определить возможность их обучения в соответствующем классе.

К государственной (итоговой) аттестации допускаются обучающиеся-мигранты 9 и 10 (12) классов, освоившие образовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования и имеющие положительные

¹ Срапян Е. В школу — только по решению Верховного суда // Комитет «Граждан. содействие». 23.03.2016. URL: <http://refugee.ru/news/v-shkolu-tolko-po-resheniyu-verhovnogo-suda/>.

² Письмо Минобрнауки РФ от 14 августа 2014 года № 08-1081 «О направлении методических рекомендаций по обеспечению права на получение общего образования детей, прибывающих с территории Украины».

годовые отметки по всем предметам учебного плана общеобразовательного учреждения, а также обучающиеся, имеющие неудовлетворительную отметку по одному предмету учебного плана с обязательной сдачей экзамена по этому предмету.

В качестве итогового экзамена по русскому языку в 9 классе для таких детей проводится изложение без грамматических заданий, как для учащихся школ с родным (нерусским) языком обучения.

В 11 классе для таких детей итоговым экзаменом по русскому языку является сочинение. Для детей-мигрантов могут использоваться темы сочинений, предусмотренные для школ с родным (нерусским) языком обучения»¹.

Учитывая, что Министерство образования и науки РФ обязано разъяснять нормативные документы, ведомству следовало бы разработать соответствующие рекомендации, основанные на решении Верховного суда РФ.

Доступ иностранных граждан к системе профессионального образования

В соответствии с пунктом 3 статьи 78 Закона «Об образовании в РФ», иностранные граждане имеют право на получение среднего профессионального образования, высшего образования и дополнительного профессионального образования за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ или местных бюджетов в соответствии с международными договорами РФ, федеральными законами или установленной Правительством РФ квотой на образование иностранных граждан в РФ (далее — квота), а также за счет средств физических лиц и юридических лиц в соответствии с договорами об оказании платных образовательных услуг. Обучение иностранных граждан по основным профессиональным образовательным программам за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в пределах квоты осуществляется с выплатой указанным иностранным гражданам государственных академических стипендий студентам или государственных стипендий аспирантам, ординаторам, ассистентам-стажерам (в течение всего периода прохождения обучения вне зависимости от успехов в учебе) и предоставлением им жилых помещений в общежитиях на условиях, установленных для граждан России, обучающихся за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета (пункт 5 статьи 78).

Постановлением Правительства РФ от 8 октября 2013 года № 891 «Об установлении квоты на образование иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ» установлена предельная численность иностранных граждан, которые могут обучаться в пределах квоты — не более 15 000 человек в год. При этом

¹ Кто может обучаться в российских образовательных учреждениях // Минобрнауки РФ. URL: <http://www.russia.edu.ru/edu/inostr/kto/>.

в числе иностранных граждан учитываются и иностранные граждане, прибывающие по программе возвращения соотечественников в Россию.

Приказом Минобрнауки России от 28 июля 2014 года № 844 утвержден Порядок отбора иностранных граждан и лиц без гражданства на обучение в пределах установленной Правительством РФ квоты на образование иностранных граждан. Отбор производится в рамках формируемого министерством плана приема иностранных граждан, в котором указываются по каждой зарубежной стране число мест для приема по каждой профессии, специальности и направлению подготовки среднего профессионального и высшего образования, а также по дополнительным профессиональным программам (далее — план приема).

Минобрнауки РФ в срок до 15 октября года, предшествующего году приема иностранных граждан, информирует уполномоченные в установленном порядке органы или организации зарубежных стран об образовательных организациях, готовых принять на обучение иностранных граждан в пределах квоты, и их предложениях о количестве иностранных граждан, которых они готовы принять на обучение в пределах квоты.

По итогам отборочных мероприятий на первом этапе отбора в срок до 1 марта года приема иностранных граждан определяется список кандидатов, сформированный уполномоченным в установленном порядке органом или организацией зарубежной страны. Количество иностранных граждан в списке не может превышать квоты, установленной зарубежной стране планом приема.

Для участия во втором этапе отбора кандидаты должны иметь следующие документы:

- 1) анкету кандидата на обучение;
- 2) копию листа с результатами отборочных испытаний;
- 3) копии документов об образовании и (или) квалификации, полученных в РФ, и (или) копии документов об образовании и (или) квалификации, полученных в иностранном государстве (далее — иностранное образование и (или) иностранная квалификация), признаваемых в соответствии с международными договорами РФ, регулирующими вопросы признания и установления эквивалентности иностранного образования и (или) иностранной квалификации, и законодательством РФ.

Если у кандидата есть образование и (или) квалификация, то он должен представить соответствующий документ. В случае если у иностранного гражданина, претендующего на обучение по образовательным программам среднего профессионального или высшего образования, в связи с особенностями организации учебного процесса в зарубежной стране отсутствует документ об иностранном образовании и (или) иностранной квалификации, предоставляется документ, содержащий сведения о результатах последней аттестации последнего года обучения, выдаваемый иностранному гражданину образовательной организацией, в которой он обучается на территории страны пребывания. В случае если иностранное образование и (или) иностранная квалификация не признаются в РФ в соответствии с международными договорами

Российской Федерации, регулируемыми вопросы признания и установления эквивалентности иностранного образования и (или) квалификации, а также если иностранное образование и (или) иностранная квалификация получены в иностранных образовательных организациях, не включенных в перечень, который устанавливается Правительством РФ, то иностранный гражданин обязан предоставить свидетельство о признании иностранного образования и (или) квалификации в срок до 31 декабря года приема иностранных граждан;

- 4) документ медицинского учреждения страны проживания кандидата, подтверждающий отсутствие медицинских противопоказаний для обучения в Российской Федерации;
- 5) документ медицинского учреждения страны проживания кандидата, подтверждающий отсутствие вируса иммунодефицита человека (ВИЧ) и заболевания СПИД;
- 6) положительные результаты прохождения обязательных медицинских осмотров;
- 7) список опубликованных научных работ и (или) реферат;
- 8) заверенные в установленном порядке переводы на русский язык представляемых документов.

Минобрнауки России рассматривает список отобранных кандидатов и их документы. Доводит до сведения образовательных организаций, готовых принять на обучение иностранных граждан, списки кандидатов, изъявивших желание обучаться в соответствующих образовательных организациях. Отбор кандидатов на втором этапе отбора осуществляется образовательными организациями в срок не позднее 15 июня года приема иностранных граждан.

В случае если уровень знаний русского языка кандидатом не достаточен для освоения основной образовательной программы на русском языке, он направляется министерством на обучение на подготовительный факультет. Иностранцы, претендующие на обучение по профессиям, специальностям или направлениям подготовки, требующим у поступающих лиц наличия определенных творческих способностей, физических и (или) психологических качеств, сдают в срок до 1 августа года приема иностранных граждан дополнительные вступительные испытания творческой и (или) профессиональной направленности, которые проводятся образовательными организациями в России.

Право иностранных граждан избирать и быть избранным в Российской Федерации

В соответствии с Конституцией РФ, у иностранных граждан «изъято» большинство политических прав: например, исключительно российским гражданам предоставляется право на проведение собраний, митингов и демонстраций, право участвовать в управлении делами государства, избирать и быть

избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в отправлении правосудия»¹. Лишь некоторые политические права предоставляются индивиду на территории России независимо от его гражданства. Так, иностранные граждане имеют право на участие в местных (муниципальных) выборах. Несмотря на то что в части 2 статьи 32 Конституции РФ указаны только российские граждане, часть 2 статьи 12 Закона «Об иностранцах» устанавливает, что постоянно проживающие в РФ иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме. Подобное положение есть и в специализированных законах России и субъектов РФ. Так, пункт 1 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» определяет, что иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами РФ и федеральными законами. В соответствии с пунктом 10 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав», иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, на основании международных договоров РФ и в порядке, установленном законом, имеют право избирать депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления, быть избранными депутатами указанных органов и выборными должностными лицами местного самоуправления, а также участвовать в иных избирательных действиях на тех же условиях, что и граждане РФ.

Следует отметить некоторую неясность в законодательстве: законом об общих принципах организации местного самоуправления избирательные права предоставляются иностранным гражданам как постоянно, так и преимущественно проживающим на территории муниципального образования. Если с понятием «постоянно проживающие на территории муниципального образования» более или менее понятно — речь идет об иностранцах, имеющих вид на жительство, — то категория «преимущественно проживающие» требует разъяснения. Центральная избирательная комиссия, рассматривая коллизию о законодательных требованиях к продолжительности проживания иностранных граждан на территории России, сослалась на часть 4 статьи 15 Конституции РФ, предложив для разрешения противоречий в каждом конкретном случае руководствоваться нормой, содержащейся в международном договоре. А поскольку в международных договорах, как правило, употребляется терминология,

¹ Кручинин А. Проблемы реализации конституционно-правового статуса лиц, не являющихся гражданами Российской Федерации // *Соврем. право*. 2005. № 1.

использованная в рамочном избирательном законе, приоритет следует отдавать именно ему¹.

Закон об общих принципах организации местного самоуправления предусматривает, что полномочия главы местной администрации, осуществляемые на основе контракта (пункт 10 статьи 37), и полномочия депутата (члена выборного органа местного самоуправления, пункт 10 статьи 40) прекращаются досрочно в случае прекращения гражданства РФ, прекращения гражданства иностранного государства — участника международного договора РФ, в соответствии с которым иностранный гражданин имеет право быть избранным в органы местного самоуправления.

Таким образом, для участия иностранного гражданина в муниципальных выборах в Российской Федерации необходимо наличие следующих условий:

- 1) нахождение в РФ на законных основаниях (наличие действительного вида на жительство и регистрации по месту жительства);
- 2) постоянное проживание на территории муниципального образования;
- 3) наличие международного договора, подписанного и ратифицированного РФ;
- 4) закрепление соответствующей нормы в региональном нормативно-правовом акте.

В целом очевидно, что иностранные граждане — избиратели могут быть серьезным ресурсом на муниципальных выборах.

¹ Письмо ЦИК РФ от 25 апреля 2005 года № 01-23/1191. Цит. по: Вискулова В. К вопросу о наделинии иностранных граждан избирательными правами // Конституц. и муниципал. право. 2005. № 8, 9.

Причины и проявления религиозной нетерпимости

Сергей Бурьянов,

кандидат юридических наук,

доцент Юридического института Московского городского педагогического университета

Введение

Конституция Российской Федерации и основополагающие международные правовые документы содержат гарантии защиты от нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений. Однако весьма высокий уровень конфликтности в российском обществе говорит о том, что реалии отличаются от деклараций. Угрозы и риски в связи с нарушениями конституционных принципов в области свободы совести, усиление религиозной ксенофобии, нетерпимости и дискриминации в современной России и послужили причиной данного исследования. Актуальность его повышается в связи с наличием взаимосвязи между этническим и конфессиональным факторами. Именно поэтому эффективное противодействие религиозной ксенофобии и дискриминации будет способствовать оздоровлению межнациональных отношений и снижению уровня этнической дискриминации.

Эмпирическую основу исследования составили материалы мониторинга, средств массовой информации, информация, полученная от религиозных организаций, иные материалы из открытых источников.

Исследование не претендует на исчерпывающую полноту, так как содержит лишь некоторые примеры религиозной нетерпимости и дискриминации, имевшие место в первом полугодии 2016 года.

Правовые основы защиты от религиозной дискриминации

Статья 2 Конституции РФ гласит, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Конституция также закрепила в качестве правовых основ такие ценности и принципы, как идеологическое многообразие (часть 2 статьи 13), равенство прав и свобод человека и гражданина вне зависимости от их отношения к религии, убеждений, запрет любых форм

ограничения прав граждан по признакам религиозной принадлежности (часть 2 статьи 19). В соответствии со статьей 28, каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними. Из статьи 56 следует, что эти положения не подлежат ограничению даже в условиях чрезвычайного положения. В части 2 статьи 29 подчеркнута: «Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие <...> религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда <...> религиозного <...> превосходства». Кроме того, в части 3 статьи 59 установлено: «Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой». Заслуживают внимания статья 30, гарантирующая право на объединение и часть 2 статьи 55, где закреплено следующее: «В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина».

В целях нашего исследования отдельно процитируем статью 14:

1. Российская Федерация — светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.
2. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

Заметим, что данная статья содержится в главе 1 Конституции РФ, которая называется «Основы конституционного строя».

Конституция РФ в целом соответствует международно-правовым документам в сфере свободы совести. И именно декларирование принципа светскости государства должно служить важнейшей гарантией свободы совести. Однако следует отметить, что конституционные формулировки, закрепляющие право на свободу совести и свободу вероисповедания, не вполне соответствуют принципу правовой определенности. Нет ясности и с тем, какой смысл вкладывается в понятие светского государства. Объяснения не содержит ни Конституция, ни иные нормативно-правовые акты РФ.

В Уставе ООН, заложившем основу современной международно-правовой защиты прав человека и принятом 26 июня 1945 года, содержится обязательство государств — членов ООН «осуществлять международное сотрудничество в разрешении международных проблем экономического, социального, культурного и гуманитарного характера и в поощрении и развитии уважения к правам человека и основным свободам для всех, без различия расы, пола, языка и религии». Этот принцип получил развитие в различных международно-правовых документах как универсального, так и регионального характера.

Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, гласит, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства (статья 1). В соответствии со

статьей 2, каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

Среди международных документов по правам человека, затрагивающих сферу свободы совести и защиты от религиозной дискриминации следует назвать Международный пакт о гражданских и политических правах, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Декларацию о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений, Декларацию принципов толерантности, Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод¹. Эти, а также другие универсальные документы внесли важный вклад в закрепление свободы совести и защиты от религиозной дискриминации, но их слабым местом был и остается понятийный аппарат.

К сожалению, попытки преодоления многочисленных противоречий в сфере свободы совести, предпринятые Комитетом ООН по правам человека, своей цели достигли далеко не в полной мере. Приходится констатировать, что Замечания общего порядка Комитета ООН по правам человека № 22 (48) «Свобода мысли, совести и религии» (статья 18) от 1993 года и № 23 (50) «Права меньшинств пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды» (статья 27) от 1994 года не повысили эффективности применения соответствующих международно-правовых норм. В частности, авторы Замечаний не смогли отказаться от юридически не определенного понятия «религия», ограничившись пожеланием, что понятия «убеждения» и «религия» следует толковать и применять широко, без дискриминации.

Приходится признать, что весьма неоднозначная историческая роль религии, а также сложность определения данного понятия оказали огромное влияние на современное состояние защиты свободы вероисповедания на международном и национальном уровнях. Полагаю, что следует согласиться с мнением ученых, которые считают, что после принятия Всеобщей декларации попытки разработать реализуемый международно-правовой инструмент в отношении права на свободу религии и убеждений были безуспешными².

Показательно, что результатом десятилетий работы и споров стала Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений от 13 ноября 1981 года, которая считается самым важным документом, кодифицирующим право на свободу совести, а на самом деле

¹ Более подробно на эту тему см.: Бурьянов С. Международно-правовые документы в сфере свободы совести и практика их применения в Российской Федерации: теоретико-приклад. Исслед. за 2011 год. М.: МХГ, 2012. 244 с. URL: <http://mhg-main.org/sites/default/files/files/mpd2012.pdf>.

² Роун М. Право на свободу религии или убеждений: учеб. пособие. Миннесота: Центр по правам человека Ун-та Миннесоты, 2003. URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/edumat/studyguides/Rreligion.html> (Дата обращения: 21.05.2016).

это весьма дискуссионный с точки зрения принципа правовой определенности и современной юридической техники документ¹.

Также следует отметить, что основополагающие международно-правовые документы не содержат даже декларативного упоминания принципа светскости государств и других субъектов международного права, ограничившись «свободой мысли, совести и религии» и запретом дискриминации по мотивам религии или иных убеждений.

Правовое регулирование в области свободы совести и свободы вероисповедания в РФ базируется на некорректных с юридической точки зрения принципах, не имеющих четких правовых критериев и соответствующем понятийном аппарате, частично заимствованном из теологии².

Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 1997 года изначально является дефектным, содержит пробелы и коллизии как с точки зрения юридической техники, так и с позиции Конституции России³. Начатое по сути с его принятием наступление на свободу совести и светскость государства продолжается и расширяется сегодня. В последние годы репрессивный потенциал закона был усилен многочисленными поправками, среди которых следует выделить нормы направленные на противодействие так называемой экстремистской деятельности. Так как юридическое определение понятия «экстремизм» отсутствует, то под «экстремистской» деятельностью может пониматься любая гражданская активность, которая покажется власти неугодной.

Понятийно-категориальный аппарат исследования

Корректность понятийно-категориального аппарата оказывает значительное влияние на практическую реализацию провозглашенных принципов в сфере свободы и эффективности противодействия ксенофобии, нетерпимости и дискриминации.

Следует отметить, что в юриспруденции применение некорректных терминов, не имеющих четких правовых критериев, провоцирует появление заведомо ложных ситуаций, создающих изначально непреодолимые препятствия на пути реализации декларируемых принципов.

Свобода совести — системообразующее право в системе прав человека, основополагающее неотъемлемое право человека на свободный мировоззренческий выбор, не влекущий за собой ограничения в других гражданских правах и свободах или их утрату, а также непротивоправное поведение, основанное на этих убеждениях. Свобода совести как субъективное право каждого человека

¹ Бурьянов С. Светскость государства и международно признанная свобода совести: теоретико-приклад. исслед. за 2015 — начало 2016 г. М., 2016. С. 195—196.

² Более подробно см.: Бурьянов С. Реализация конституционной свободы совести и свободы вероисповедания в Российской Федерации. М., 2009. 288 с.

³ Более подробно см.: Свобода совести: проблемы теории и практики / под ред. Ф. Рудинского, С. Бурьянова). М., 2012. 1120 с.

включает в себя право формировать, выбирать, иметь, менять, отстаивать и распространять убеждения, право придерживаться убеждений и право отказываться от них, а также право действовать (бездействовать) в соответствии с убеждениями при условии непротивоправности внешне выраженного поведения индивида¹.

Правовой институт свободы совести — юридическое выражение свободы совести в отдельно взятом государстве. Складывается из различных действующих в государстве юридических источников, регламентирующих эту свободу. В Российской Федерации правовой институт свободы совести состоит из следующих элементов:

- Конституция (нормы, фиксирующие основные положения свободы совести);
- международно-правовые акты о правах человека, закрепляющие свободу совести в тех или иных ее интерпретациях (общепризнанные принципы и нормы международного права в области свободы совести);
- международные договоры (в частях, относящихся к обеспечению свободы совести);
- федеральное законодательство, регулирующее свободу совести;
- договоры между государственными органами РФ и субъектами Федерации, касающиеся обеспечения свободы совести;
- конституции (уставы) и иные нормативные акты субъектов РФ, направленные на дополнительное регламентирование свободы совести, исходя из историко-культурной специфики субъекта РФ;
- решения органов местного самоуправления, затрагивающие вопросы реализации свободы совести;
- судебная практика всех уровней по спорам о свободе совести (решения как международных судов по правам человека в отношении России, так и отечественных органов судебной системы).

Сущностью свободы совести выступает признание индивидом многообразия, уважение и поведенческая толерантность к мировоззренческому выбору (взглядам, убеждениям, мировоззрению в целом) других, а также непротивоправному поведению (поступков и деяний в виде действий либо бездействия) других лиц².

Свобода вероисповедания (религии) — частный случай свободы совести. Включает следующие элементы: 1) право исповедовать любую религию; 2) право совершать религиозные обряды; 3) право менять религию; 4) право пропаганды религии; 5) право на благотворительную деятельность; 6) право на религиозное образование; 7) культурно-просветительская религиозная деятельность; 8) равенство перед законом всех граждан, независимо от их отношения к религии.

¹ Гражданские права человека в России: современные проблемы теории и практики. М., 2006. С. 239—266.

² Тетерятников Н. Свобода совести как субъективное право и правовой институт: теория, история и современность. Красноярск, 2005.

Толерантность — уважение к индивидам и их сообществам на основе принципа равноправия и при условии правомерного внешне выраженного поведения. Важнейшим аспектом толерантности является признание и уважение свободы мировоззренческого выбора, юридическим измерением которой является право на свободу совести.

Мировоззренческая идентичность неразрывно связана с самосознанием личности и является основой человеческого достоинства. Потребность в самоидентификации присуща каждому индивиду, и право на ее реализацию является основным, системообразующим правом человека. Не случайно в Декларации принципов толерантности говорится, что толерантности способствует свобода совести.

Светское государство — мировоззренчески нейтральное государство, принципиально не приемлющее никакого мировоззрения (в т. ч. религиозного или антирелигиозного) в качестве официальной идеологии, обеспечивающее гражданам возможность свободного мировоззренческого выбора. Мировоззренческий нейтралитет государства — одна из важнейших гарантий свободы мировоззренческого выбора.

Отделение религиозных объединений от государства — основополагающая норма светского государства. Эта норма означает, что:

- государство не возлагает на религиозные объединения выполнение функций органов государственной власти, других государственных органов, государственных учреждений и органов местного самоуправления; не вмешивается в деятельность религиозных объединений, если она не противоречит законодательству; обеспечивает светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;
- религиозные объединения создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии со своей собственной иерархической и институциональной структурой; не участвуют в выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления; не участвуют в деятельности политических партий и движений, не оказывают им материальную и иную помощь.

Клерикальная идеологизация государства — нарушение мировоззренческого нейтралитета, выражающиеся в сращивании институтов государства с одной из конфессий, доктринальные установки которой используются в качестве государственной идеологии. Клерикальная идеологизация коснулась в РФ государственной системы образования, силовых структур, органов власти и государственного управления. Клерикальная идеологизация ведет к нарушению принципов свободы совести, противоречит таким основам конституционного строя как светскость государства и равенство религиозных объединений, идеологическое многообразие.

Ксенофобия — (от греческого ξένος — чужой и φόβος — страх) — ненависть, нетерпимость или неприязнь к кому-либо или чему-либо чуждому, незнакомому, непривычному.

Нетерпимость и дискриминация на основе религии или убеждений — любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на религии или убеждениях и имеющее целью или следствием уничтожение или удаление признания, пользования или осуществления на основе равенства прав человека и основных свобод (по Декларации о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений).

Инструментарий

На основе многолетних исследований мною была предложена следующая классификация нарушений свободы совести, проявлений нетерпимости и фактов дискриминации по мотивам мировоззренческой (в т. ч. религиозной) принадлежности.

1. Дискриминация и нетерпимость по отношению к индивидам по мотивам мировоззренческой (в т. ч. религиозной) принадлежности:

- в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;
- в связи с призывом на воинскую службу и реализацией права на прохождение альтернативной гражданской службы;
- в Вооруженных силах и иных воинских формированиях;
- в местах заключения под стражу и местах лишения свободы;
- в иных областях.

2. Дискриминация и нетерпимость по отношению к религиозным объединениям:

- трудности в регистрации (перерегистрации), неправомерная ликвидация (попытки ликвидации);
- неправомерные ограничения в распространении текстов и печатных изданий;
- проблемы в приобретении помещений и земли под строительство культовых сооружений;
- неправомерные ограничения деятельности религиозных объединений, лидеры которых являются гражданами иностранных государств;
- неправомерные препятствия в проведении публичных мероприятий;
- нетерпимость и неправомерное насилие со стороны силовых структур к членам религиозных организаций;
- распространение недостоверной и порочащей информации.

3. Противоправное насилие в отношении членов религиозных объединений и вандализм в отношении культовых сооружений, мест захоронений:

- угрозы, нападения, избиения;
- поджоги, погромы и другие акты вандализма;
- акты вандализма в отношении мест захоронений.

Дискриминация и нетерпимость по мотивам мировоззренческой (в т. ч. религиозной) принадлежности в первой половине 2016 года

В отношении индивидов

Данный вид нетерпимости и дискриминации имеет место в различных сферах общественных отношений. Однако его проявления крайне сложно фиксировать, и поэтому лишь очень немногие факты становятся известны общественности.

Наиболее масштабные проявления нетерпимости и дискриминации фиксируются в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, что предопределяется прежде всего нарушениями принципа мировоззренческого нейтралитета системы образования. В частности, чувствуют себя ущемленными неверующие, в том числе и в связи с внедрением не вполне законной практики государственного финансирования конфессионально ориентированных дисциплин.

Нарушения принципа светскости государственной (муниципальной) системы образования уже привели к снижению качества образования, а также к нарушениям прав родителей и детей на воспитание и образование в соответствии с собственными убеждениями.

В субъектах Российской Федерации были зафиксированы мероприятия для преподавателей курса «Основы религиозных культур и светской этики» (ОРКСЭ), некоторые из которых направлены на воспроизводство через государственную систему образования ксенофобских стереотипов посредством лингвистического конструирования неравенства. Так, 16 октября 2015 года в Ярославле прошла лекция «Негативные аспекты деятельности сект и тоталитарных религиозных культов».

В 2016 году СМИ сообщали, что в Русской православной церкви Московского патриархата предложили преподавать уроки религиозной культуры в детских садах. Однако председатель комиссии Мосгордумы по делам общественных объединений и религиозных организаций А. Палеев выступил против этой затеи: «Я не думаю, что психологи и общественность легко согласятся с тем, чтобы у нас основы религии преподавались в детских садах. Будет большое количество протестов по этому поводу. Есть психологи, которые скажут, что дети еще не готовы к такому обучению. Одно дело, когда этому учат в семье, другое — когда это программа обучения. Этого не должно быть в рамках образовательной программы»¹.

¹ В Мосгордуме не поддерживают предложение РПЦ МП ввести уроки религиозной культуры в детских садах // Портал Credo.ru. 26.05.2016. URL: <http://www.portal-credo.ru/site/?act=news&id=120574>.

В марте 2016 глава Ингушетии на заседании Совета при полномочном представителе Президента РФ в Северо-Кавказском федеральном округе выступил с инициативой ввести курс по основам религии, в ходе которого приглашенные богословы из разных регионов нашей страны смогут дать молодым людям исчерпывающие ответы на нередко возникающие вопросы. По мнению Ю. Евкурова, лжеидеологи пользуются непросвещенностью молодежи в вопросах религии и пробелами в области духовно-нравственного воспитания. Также было предложено взять на особый контроль студентов, приезжающих в РФ «из арабских республик, ведущих активную пропагандистскую деятельность, а также идеологов, занимающихся вербовкой молодых людей и сбивающих их с истинного пути»¹.

18 февраля 2016 года на сайте парламента Чечни было опубликовано сообщение о том, что каждый молодой человек в республике в возрасте от 14 до 35 лет по решению главы Чечни должен пройти «духовно-нравственную паспортизацию», отчитавшись о своем вероисповедании и родовой принадлежности. о предстоящем мероприятии 17 февраля во время встречи с учащимися школы в селении Алхан-Кала Грозненского района объявил депутат А. Маликов. По мнению правозащитников, таким образом власти Чечни пытаются установить контроль над обществом, внедряя под видом «духовно-нравственной паспортизации» принцип коллективной ответственности. Указание в анкете лица, которое отвечает «за все действия и поведение человека», является поощрением доносительства. Ответственность за поступки молодых людей возлагается не только на родственников, но и на учителей, участковых, имамов².

Исследование выявило факты дискриминации по мотивам мировоззренческой (в т. ч. религиозной) принадлежности в Вооруженных силах и иных воинских формированиях, а также в местах заключения под стражу и лишения свободы. Вообще представляются крайне опасными тенденции в сфере «взаимодействия» «традиционных религиозных объединений» и силовых ведомств. Такое налаживание контактов не просто препятствует достижению толерантных взаимоотношений в подразделениях ВС РФ и правоохранительных органов, но и создает условия для ксенофобии, нетерпимости, разобщения по мировоззренческому признаку, а в конечном итоге наносит удар по строительству правового государства и формированию гражданского общества в России.

Косвенным свидетельством «конфессиональной напряженности» в обществе служат многочисленные протестные выступления, связанные с нарушениями принципа светскости государства и вытекающими отсюда нарушениями законных прав и интересов людей. В частности, отмечены выступления противников укрепления связей между религией и государством, государственного финансирования деятельности религиозных объединений, обучения

¹ Глава Ингушетии выступил с инициативой ввести курс по основам религии для студентов // Портал Credo.ru. 29.03.2016. URL: <http://www.portal-credo.ru/site/?act=news&id=119446>.

² Правозащитники: «духовная паспортизация» в Чечне поощряет доносительство // МХГ. 13.03.2016. URL: <http://mhg-main.org/news/pravozashchitniki-duhovnaya-pasportizaciya-v-chechne-pooshchryaet-donositelstvo>.

религии в рамках государственной системы образования, отмены спектаклей, концертов и иных культурных мероприятий под предлогом защиты «чувств верующих», установления по сути религиозной цензуры в СМИ, передачи РПЦ МП участков зеленых зон, которые по закону не могут быть отчуждены из общего пользования, незаконной застройки храмами РПЦ МП парков и скверов, а также незаконной передачи РПЦ МП объектов культуры. Протестующие также требовали отмены антиконституционных законов, нарушающих принцип светскости государства, и постановлений правительства Москвы об утверждении проектов планировки территорий объекта природных комплексов.

О проблемах нормативно-правового характера говорит целый ряд дискриминационных поправок, принятых в последнее время¹. Конституционные принципы светскости государства и равенства религиозных организаций попираются самими законодателями. Так, в феврале депутаты Госдумы на заседании межфракционной депутатской группы по защите христианских ценностей (!) приняли решение о создании рабочей группы по противодействию «сектантству»².

Набирает обороты борьба за «чувства верующих». Так, в марте в суде Ставрополя начались слушания по делу блогера Виктора Краснова. Его обвиняют по статье 148 УК РФ (оскорбление чувств верующих) за комментарии в социальной сети³. А в конце мая в Бердском городском суде Новосибирской области был вынесен приговор Максиму Кормелицкому за «экстремистские» высказывания на личной странице в социальной сети «ВКонтакте» — один год колонии-поселения. По мнению следствия, опубликованная Кормелицким фотография с зимних крещенских купаний и комментариев к ней оскорбили участников этих купаний. Как сказал подсудимый, он просто оценил умственное состояние людей, которые жертвуют своим здоровьем ради религии. Однако обвинение, опираясь на экспертное заключение, пришло к выводу, что Кормелицкий оскорбил верующих, так как является атеистом и испытывает ненависть к людям, исповедующим христианство⁴.

17 марта Ростовский областной суд по сути оставил в силе обвинительный приговор, вынесенный 16 таганрогским свидетелям Иеговы. Все верующие были приговорены к крупным штрафам, а четверо из них получили условные сроки. Подсудимые, а также их единоверцы по всей России шокированы откровенно неправосудным приговором: преступлением суд посчитал обычную мирную религиозную деятельность свидетелей Иеговы⁵.

¹ Новые положения законодательства в сфере свободы совести, принятые в 2014 — первой половине 2015 гг. / MXF. 2016. URL: <http://mhg-monitoring.org/sites/default/files/files/zakonodatelstvo-v-sfere-svobody-sovesti-2014-2015.pdf>.

² В Госдуме будет создана рабочая группа по противодействию «сектантству» // Портал Credo.ru. 02.03.2016. URL: <http://www.portal-credo.ru/site/?act=news&id=118814>.

³ В Ставрополе судят блогера за оскорбление чувств верующих // Коммерсант.ru. 02.03.2016. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2928470>.

⁴ Более подробно см.: Житель Новосибирской области осужден за комментарии в интернете // Радио Свобода. 31.05.2016. URL: <http://www.svoboda.org/content/article/27768515.html>.

⁵ Вступил в силу обвинительный приговор 16 верующим из Таганрога // Пресс-служба Управления федерального центра Свидетелей Иеговы в России (ПС УЦСИ). Март 2016.

В отношении религиозных объединений

Одной из типичных проблем религиозных объединений являются трудности в регистрации (перерегистрации), неправомерная ликвидация (попытки ликвидации). Больше всего трудностей с перерегистрацией зафиксировано у религиозных организаций в Крыму. 1 января 2016 года истек срок перерегистрации, и более 1000 религиозных организаций не получили юридического статуса в соответствии с законодательством РФ. Перерегистрированы только около 400 религиозных организаций, сообщается в рассылке «Форума 18».

В первой половине 2016 года Сайентологической церкви Москвы не удалось оспорить решение Московского городского суда от 23 ноября 2015 года о ликвидации религиозной организации.

С 12 мая Управлением Минюста РФ по Орловской области приостановлена деятельность религиозной организации свидетели Иеговы «Орел» до судебного разбирательства, на котором должен будет решаться вопрос о признании организации экстремистской, ее ликвидации и удалении из Единого государственного реестра юридических лиц. Запрещены собрания, богослужения, любая агитация в СМИ, митинги и другие акции ¹.

В феврале Белгородский облсуд по иску прокуратуры признал экстремистскими и принял решение ликвидировать две крупнейшие общины свидетелей Иеговы — в Белгороде и Старом Осколе. Надзорное ведомство считало, что представители этой конфессии «разрушали семейные ценности», распространяли тексты со ссылками на запрещенную литературу ².

Весной был ликвидирован муфтият Ингушетии по причине «невыполнения организацией общественных обязательств по духовно-нравственному воспитанию молодежи». Глава республики Ю. Евкуров уточнил, что муфтият не выполнял работу как по духовно-нравственному воспитанию подрастающего поколения, так и с теми, «кого мы считаем, что они откололись или ушли не туда», а также с семьями уничтоженных или задержанных боевиков, с наркоманами ³.

Весной председатель Украинской греко-католической церкви (УГКЦ) С. Шевчук обвинил власти Крыма в гонениях на греко-католиков и стремлении ликвидировать церковь ⁴.

Весьма широко применяется практика неправомерных ограничений в распространении текстов, печатных изданий и блокировки электронных ресурсов

¹ Минюст РФ приостановил деятельность общины свидетелей Иеговы в Орле // Портал Credo.ru. 24.05.2016. URL: <http://www.portal-credo.ru/site/?act=news&id=120507>.

² Там же.

³ Муфтият Ингушетии ликвидирован из-за невыполнения работы по духовно-нравственному воспитанию молодежи // Портал Credo.ru. 12.04.2016. URL: <http://www.portal-credo.ru/site/?act=news&id=119735>.

⁴ Предстоятель УГКЦ уличает власти РФ в Крыму в использовании схожих со сталинскими методов борьбы против его Церкви // Портал Credo.ru. 18.03.2016. URL: <http://www.portal-credo.ru/site/?act=news&id=119218>.

религиозных организаций. Чаще всего от этого страдают свидетели Иеговы. В частности, более 80 публикаций свидетелей Иеговы признаны экстремистскими и включены в федеральный список экстремистских материалов. Должностные лица таможенных органов отказывают во ввозе в страну литературы, издаваемой свидетелями Иеговы, причем запреты касаются не только изданий, признанных судами экстремистскими. Так, отмечены ограничения даже на ввоз Библии.

Суды регулярно назначают наказания свидетелям Иеговы с формулировкой «за распространение экстремистской литературы». Так, в конце 2015 года в Воронеже к административному аресту сроком на десять суток был приговорен верующий. В изъятых у него при обыске 66 книгах и брошюрах, как отмечается в пресс-релизе, «содержатся высказывания, направленные на возбуждение ненависти, вражды, а также унижение достоинства группы лиц по религиозной, национальной, социальной принадлежности»¹.

В мае прокуратура вынесла предупреждение 77-летней жительнице Серова (Свердловская область) «о недопустимости экстремистской деятельности». Суд признал действия прокуратуры законными². У верующей изъяли более 870 изданий, из которых только 51 признано экстремистским³.

Россия является единственной страной в мире, запретившей официальный сайт свидетелей Иеговы (jw.org)⁴.

Массовый характер носят ограничения в распространении мусульманских религиозных текстов и печатных изданий. В первую очередь это связано с регулярным пополнением исламскими текстами Федерального списка экстремистских материалов⁵.

В Федеральный список экстремистских материалов внесен ряд материалов, написанных управляющим зарубежными приходами Российской православной автономной церкви архиепископом Андреем (Маклаковым). В судебном решении установлено: «В вышеуказанных материалах присутствуют призывы, направленные на предвзятое информирование, для формирования политических рекомендаций в адрес президента, госсекретаря и Конгресса США с целью оказания давления на Россию в части соблюдения прав верующих; содержится совокупность психологических и лингвистических признаков пропаганды исключительности, превосходства по признаку религиозной принадлежности; содержится совокупность психологических и лингвистических признаков, оправдывающих необходимость осуществления враждебных

¹ Свидетель Иеговы арестован на 10 суток в Воронеже «за экстремизм» // Портал Credo.ru. 21.12.2015. URL: <http://www.portal-credo.ru/site/?act=news&id=117468>.

² 77-летнюю Свидетельницу Иеговы в Свердловской области заподозрили в экстремизме // Портал Credo.ru. 27.05.2016. URL: <http://www.portal-credo.ru/site/?act=news&id=120604>.

³ Документ: «Правоохранительные органы РФ предпринимают агрессивные попытки обвинить в «экстремизме» мирную религиозную организацию». Письмо пресс-службы Управленческого центра Свидетелей Иеговы в России // Портал Credo.ru. 01.06.2016. URL: <http://www.portal-credo.ru/site/?act=news&id=120700>.

⁴ Отчет УЦСИ в России // Пресс-служба УЦСИ в России. Октябрь 2015.

⁵ URL: <http://www.minjust.ru/ru/activity/nko/fedspisok/>.

действий одной группы лиц по отношению к другой группе лиц, объединенных по признакам отношения к религии; содержится совокупность психологических и лингвистических признаков возбуждения розни (ненависти и вражды), а также унижения достоинства человека либо группы лиц по признакам отношения к религии; имеются высказывания, содержащие негативные оценки в адрес конфессиональной группы; присутствуют высказывания, содержащие утверждения о возложении ответственности за деяния отдельных представителей на всю конфессиональную группу; присутствуют высказывания, где бедствия, неблагополучия в прошлом, настоящем и будущем одной конфессиональной группы объясняется существованием и целенаправленной деятельностью другой конфессиональной группы»¹.

Еще одну проблему для религиозных объединений представляет приобретение помещений и земли под строительство культовых сооружений или само их строительство. Для некоторых объединений даже аренда помещения становится трудновыполнимой задачей. А в последнее время чиновники все чаще пытаются лишить религиозные организации зданий, помещений и земли.

Например, мусульманская община Калининграда добивалась строительства мечети более 20 лет. В 2009 году мэрия выделила земельный участок. Строительство началось в 2010 году, но в декабре 2013-го оно было приостановлено, а в 2014-м признано незаконным. Теперь, ссылаясь на судебное решение, местные власти требуют сноса почти построенной мечети. В начале 2016 года адвокат верующих был вынужден еще раз обратиться в Европейский суд по правам человека, чтобы уведомить суд о возникшей со стороны администрации Калининграда угрозе сноса религиозного сооружения — заявление о намерении снести здание прозвучало из уст замглавы администрации города и было распространено СМИ².

Зимой 2016 года в Хасавюрте (Дагестан) полиция закрыла мечеть, просто заварив ее дверь, что стало причиной многотысячного митинга и шествия. В результате власти были вынуждены мечеть открыть³.

В Свердловской области единственный на Урале буддийский монастырь «Шад Тчуп Линг» был признан самостроем. Предложение о сносе монастыря от управления служебных приставов поступило в департамент лесного хозяйства Свердловской области. Многолетние попытки организатора монастыря Михаила Санникова по легализации сооружения успехом не увенчались. В защиту культового сооружения высказался известный российский музыкант

¹ Документ: Материалы управляющего зарубежными приходами РПАЦ архиепископа Андрея (Маклакова), внесенные в Федеральный список экстремистских материалов РФ. Пункт 3209 списка, создан 25 декабря 2015 г. // Портал Credo.ru. 26.12.2015. URL: <http://www.portal-credo.ru/site/?act=news&id=117581>.

² Дагир Хасавов: Снос мечети в Калининграде будет расцениваться как акт вандализма // Ансар. 05.02.2016. URL: <http://ansar.ru/sobcor/dagir-hasavov-snos-mecheti-v-kaliningrade-budet-rasceni-vatsya-kak-akt-vandalizma>.

³ Идрисова Б. Закрытие мечетей в Дагестане обсудили на круглом столе в «Черновике» // Черновик. 02.02.2016. URL: <http://chernovik.net/content/lenta-novostey/zakrytie-mechetey-v-dagestane-obsudili-na-kruglom-stole-v-chernovike>.

Борис Гребенщиков. А в региональном центре развития туризма монастырь был признан уникальным объектом региона ¹.

Говоря о буддизме, нельзя не упомянуть о еще одной проблеме — неправомерных ограничениях деятельности религиозных организаций, лидеры и члены которых являются гражданами иностранных государств.

Как и в прошлые годы, в 2016 году далай-лама не смог осуществить пастырский визит в Россию. Таким образом, просьба российских буддистов опять не была услышана. Как всегда, в качестве аргумента говорится о негативной оценке властями Китая международной деятельности далай-ламы, «которая наносит прямой ущерб суверенитету и территориальной целостности Китая».

Весной Верховный суд РФ признал законность выдворения из страны прошлой осенью буддийского ламы Шивалхи Ринпоче. При этом причины депортации священнослужителя, на которой настояла ФСБ, до сих пор неизвестны. Буддисты России, прежде всего Тувы, где проповедовал лама, собрали более 50 000 подписей под обращением к Путину с просьбой разрешить ламе вернуться в РФ ².

Некоторые религиозные организации и активисты регулярно сталкиваются с трудностями при проведении публичных мероприятий. Чаще всего в этом контексте упоминаются свидетели Иеговы.

25 ноября 2015 года в Махачкале сотрудники спецслужб в черных масках и с автоматами прервали богослужение свидетелей Иеговы и увезли около 20 человек в Советский РОВД, где их опросили, а потом отпустили ³.

27 марта около десяти сотрудников подразделения по борьбе с экстремизмом МВД и ФСБ ворвались в здание свидетелей Иеговы в г. Прохладном (Кабардино-Балкария) во время богослужения. Верующим категорически не позволили фиксировать осмотр помещения, выдворив их из здания. Вскоре после того, как первый этаж оказался в распоряжении сотрудников правоохранительных органов, они заявили об обнаружении там материалов, внесенных в Федеральный список экстремистских материалов. Аналогичный случай был зафиксирован 25 марта в Ставрополе. По имеющейся информации, там тоже были «найденны» «экстремистские» материалы ⁴.

Распространение недостоверной и порочащей информации о деятельности религиозных объединений является серьезным фактором, влияющим на уровень нетерпимости и ксенофобии в России. В частности, на телевидении постоянно выходят программы, так или иначе эксплуатирующие негативный

¹ На снос единственного на Урале буддистского монастыря не нашли денег. Департамент лесного хозяйства Свердловской области отказался сносить культовое сооружение из-за отсутствия средств // REGNUM. 07.04.2016. URL: <http://regnum.ru/news/cultura/2113768.html>.

² Мальков Д., Черных А. Лама на высылках // Коммерсант.ru. 02.04.2016. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2954762>.

³ В Дагестане полицейские подвергли старейшину религиозной общины Свидетелей Иеговы пыткам // Рассылка пресс-службы УЦСИ в России. Декабрь 2015.

⁴ Северный Кавказ: свидетели Иеговы утверждают, что силовики подбросили запрещенную литературу в молитвенные дома // Портал Credo.ru. 28.03.2016. URL: <http://www.portal-credo.ru/site/?act=news&id=119412>.

социальный ярлык «секта» и другие понятия, некорректно связывающие противоправную деятельность с мировоззренческой сферой, распространяющие недостоверную и порочащую информацию о религиозных объединениях.

Насилие и акты вандализма

В начале года в разных регионах были зафиксированы угрозы, нападения, избиения людей, а также погромы, поджоги и другие акты вандализма в отношении культовых сооружений, мест захоронений и домов верующих различных конфессий.

В Чите в час дня 8 апреля на ул. Онискевича на двух свидетелей Иеговы, которые делились своими религиозными убеждениями, напал агрессивно настроенный мужчина. В результате 76-летняя З. Чигрова была госпитализирована с переломом шейки бедра ¹.

В Архангельске 22 мая была предпринята попытка поджога строящегося здания синагоги. В результате была повреждена дверь. Это уже не первый случай, когда архангельская синагога становится объектом преступных посягательств. Так, в ночь на 8 апреля 2015 года неизвестные обстреляли окна из пневматического оружия, разбили несколько стекол и оставили на стенах надписи антисемитского содержания ².

В ночь на 2 апреля в Элисте (Калмыкия) был совершен акт вандализма в отношении статуи Будды. Возбуждено уголовное дело по части 2 статьи 148 УК РФ (нарушение права на свободу совести и вероисповеданий) ³.

Акты вандализма в отношении мест захоронений имели место в разных регионах России.

Полагаю, что насилие на почве нетерпимости в значительной мере является следствием повсеместных нарушений принципа светскости государства. Рост насилия и вандализма происходит на основе исторически сложившихся ксенофобских стереотипов, поддерживаемых государственной политикой, в том числе ее информационной составляющей.

Рекомендации

На основе проведенного анализа и сделанных выводов представляется возможным предложить ряд рекомендаций, направленных на решение выявленных проблем в сфере религиозной нетерпимости.

¹ Чита: акция против Свидетелей Иеговы обернулась жестоким избиением пожилой верующей // Портал Credo.ru. 08.04.2016. URL: <http://www.portal-credo.ru/site/?act=news&id=119688>.

² Архангельскую синагогу вновь пытались поджечь // Портал Credo.ru. 23.05.2016. URL: <http://www.portal-credo.ru/site/?act=news&id=120503>.

³ Дагестанский борец, подозреваемый в осквернении статуи Будды, взят под стражу // Интерфакс. 04.04.2016. URL: <http://www.interfax.ru/russia/501895>.

Мировому сообществу

Рекомендуется нормативное закрепление принципа мировоззренческого нейтралитета государств и других субъектов международного права. Представляется целесообразным обсуждение данного вопроса в рамках экспертных структур универсальных международных организаций и формирование соответствующей международной программы.

С учетом проблемы согласования различных подходов к пониманию светскости применительно к международному праву предлагаю применять понятие «международно-правовой мировоззренческий нейтралитет субъектов международного права», под которым следует понимать индифферентность государств и иных правомочных субъектов международного права к мировоззренческой сфере во всех ее правомерных проявлениях.

Для достижения упомянутых целей необходимо решить следующие задачи:

- разработать и согласовать современную теоретико-правовую модель мировоззренческого нейтралитета государств и других субъектов международного права на основе новой парадигмы (модели), устраняющей противоречия основополагающих принципов и понятийного аппарата;
- реформировать универсальные и региональные международно-правовые принципы и нормы на основе современной теоретико-правовой модели мировоззренческого нейтралитета государств и других субъектов международного права;
- реформировать национальные правовые системы на основе современных теоретико-правовой модели и международно-правовых принципов и норм мировоззренческого нейтралитета государств и других субъектов международного права;
- формировать и совершенствовать международно-правовую и национальные системы гарантий реализации прав человека, включая право на свободу совести, на основе принципа мировоззренческого нейтралитета государств и других субъектов международного права;
- реформировать систему международной защиты свободы совести на основе новой парадигмы, устраняющей противоречия основополагающих принципов и понятийного аппарата на основе перехода от концепции религиозной свободы для верующих (не отрицая, но расширяя) к свободе совести как свободе мировоззренческого выбора, без разделения на верующих и не верующих;
- реформировать национальные правовые институты свободы совести на основе современных теоретико-правовой модели и международно-правовых норм¹.

¹ Бурьянов С. Современное состояние и основные направления реформирования международно признанной свободы мысли, совести и религии // Евраз. юрид. журн. 2016. № 1 (92). С. 126—130.

Российской Федерации

Рекомендуется кардинально реформировать институты светскости государства, свободы совести и противодействия нетерпимости, а также отменить целый ряд нормативно-правовых актов, противоречащих Конституции России и международно-правовым обязательствам:

- закрепить развернутое толкование конституционного принципа светскости государства как мировоззренческого нейтралитета в федеральном законе, а в будущем и в Конституции;
- реформировать национальный правовой институт свободы совести на основе современных теоретико-правовой модели и международно-правовых принципов и норм;
- отменить Федеральный закон «О свободе совести и о религиозных объединениях», попутно восстановив общие для всех общественных некоммерческих объединений механизмы правового регулирования;
- отменить антиэкстремистское законодательство (ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»), изменения в законодательство всех уровней, внесенные в связи с его принятием, соответствующее законодательство субъектов Российской Федерации, а также упразднить антиэкстремистские структуры и списки экстремистских организаций и литературы;
- упразднить институт государственной религиоведческой экспертизы, в т. ч. Экспертный совет для проведения государственной религиоведческой экспертизы при Министерстве юстиции РФ, Научно-консультативный совет по изучению информационных материалов религиозного содержания на предмет выявления в них признаков экстремизма при Министерстве юстиции РФ, а также экспертные советы при органах исполнительной власти в субъектах Российской Федерации;
- отменить соглашения (договоры) государственных органов различных уровней с религиозными организациями;
- отменить нормы, направленные на введение в учебную программу профессионально ориентированных дисциплин в государственной (муниципальной) системе образования Российской Федерации (основы религиозных культур и светской этики, основы духовно-нравственной культуры народов России и пр.);
- упразднить государственный стандарт по специальности (направлению) «Теология», исключить специальность 26.00.01 «Теология» из перечня научных дисциплин Высшей аттестационной комиссии;
- упразднить институт войсковых священников в Вооруженных силах РФ, должность помощника командира части по работе с верующими военнослужащими;
- обеспечить равные возможности для реализации свободы совести в уголовно-исполнительной системе на основе принципа мировоззренческого нейтралитета и противодействия нетерпимости;

- запретить государственным служащим любую публичную демонстрацию мировоззренческих предпочтений (атрибутика, богослужения и пр.);
- отменить Федеральный закон «О передаче религиозным организациям имущества религиозного назначения, находящегося в государственной или муниципальной собственности» и прекратить передачу государственной собственности и культурных ценностей религиозным объединениям;
- отменить ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях противодействия оскорблению религиозных убеждений и чувств граждан, осквернению объектов и предметов религиозного почитания (паломничества), мест религиозных обрядов и церемоний»;
- остановить прочие тенденции трансформации законодательства в направлении ужесточения неправомерного контроля мировоззренческой сферы и способствующие нетерпимости;
- отменить нормы, закрепляющие выходные нерабочие дни в связи с религиозными праздниками, попутно внося в Трудовой кодекс России нормы, в соответствии с которыми каждый работник может взять один или два выходных дня в любое удобное для него время;
- принять комплекс мер по совершенствованию правоприменительной практики в сфере противодействия нетерпимости;
- прекратить преследования гражданских активистов, выступающих в защиту конституционной светскости государства и свободы совести;
- привести государственную политику всех уровней в области свободы совести и противодействия нетерпимости в соответствии с Конституцией России, в т. ч. прекратить антиконституционную религиозную политику государства;
- отменить неправосудные решения судов и реабилитировать жертв неправомерных преследований по мотивам мировоззренческой принадлежности;
- разработать и реализовать комплексную программу, направленную на соблюдение принципов мировоззренческого нейтралитета государства, равенства религиозных объединений, идеологического многообразия и противодействия нетерпимости;
- прекратить незаконную застройку природоохранных зон культовыми сооружениями;
- разработать и реализовать комплексную программу реализации антикоррупционной стратегии во взаимоотношениях государства и религиозных объединений;
- обеспечить прозрачность, публичность, информированность общественности об отношениях государства с религиозными объединениями;
- вести системную просветительскую работу по вопросам свободы совести, светскости государства и противодействию нетерпимости в рамках государственных структур и в обществе;

- привести государственную информационную политику в сфере свободы совести и противодействия нетерпимости в соответствии с конституционными принципами мировоззренческого нейтралитета и идеологического многообразия, прекратить распространение ксенофобских стереотипов через СМИ и массовые коммуникации;
- реформировать деятельность государственных правозащитных структур в области защиты свободы совести и противодействия нетерпимости;
- оказывать содействие негосударственным правозащитным структурам в области защиты светскости, свободы совести и противодействия нетерпимости.

**«СВОИ» И «ЧУЖИЕ»
толерантность, стереотипы, права**

Бум. офсетная. Формат 70×100/16. Тираж 300 экз.
Московская Хельсинкская группа. 123056, Москва, пер. Красина, д. 15, стр. 1, офис 1.
Тел./факс +7 (499) 553-03-12. E-mail: mhg@mhg.ru. Сайт: mhg-main.org.
Отпечатано в типографии «Микопринт» по заказу Московской Хельсинкской группы.
121170, Москва, Кутузовский пр., д. 41. Сайт: www.mikoprint.ru.
Распространяется бесплатно.