

Юлия ИВАШКИНА

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ МОЛОДЫХ СЕМЕЙ МИГРАНТОВ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

В статье даны практические предложения по разработке в Санкт-Петербурге семейной политики в отношении мигрантов: приоритеты, основные задачи и направления. Предлагаются конкретные шаги для дальнейшего развития в городе системы социальной поддержки семей и детей мигрантов.

The article gives practical suggestions for the development of migrant family policy in St. Petersburg, including priorities, main aims and trends. Concrete moves for the further development of social support system for migrant families and children in the city are suggested.

Ключевые слова:

иностранцы, мигранты, миграционная политика, семейная политика в отношении мигрантов; foreign citizens, migrants, migratory policy, migrant family policy.

Приоритетными направлениями государственной демографической политики РФ в области миграции является содействие добровольному переселению соотечественников, стимулирование возвращения эмигрантов, привлечение квалифицированных иностранных специалистов на постоянное место жительства в Россию, в т.ч. выпускников российских вузов.

На практике в Санкт-Петербурге эти направления не развиваются. Город не включен в государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в РФ соотечественников, проживающих за рубежом. Преобладающая часть иностранных граждан прибывает в целях получения работы (в 2010 г. — 175 079 чел.; в 2009 — 122 632 чел.) и занимает рабочие места, для которых характерны средняя и низкая квалификация труда. В 2010 г. 95% трудовых мигрантов составляли лица со средним и низким уровнем квалификации. Наиболее востребованными были профессии подсобного рабочего, водителя автомобиля, грузчика, бетонщика, камешника. Доля иностранных студентов в Санкт-Петербурге в 2010/11 уч. году составляла 4,1%¹. Гражданство РФ за 2010 г., по данным УФМС, приобрели 4 843 чел. (в 2009 г. — 16 218 чел.), в т.ч. женщины — 966, несовершеннолетние — 1 395.

Таким образом, в структуре миграции ведущая роль остается за трудовыми мигрантами, в основном из беднейших стран Центральной Азии — Узбекистана (в Санкт-Петербург в 2009 г. прибыло 106 791 чел., в 2010 г. — 145 894 чел.) и Таджикистана (в 2009 г. — 50 803 чел., в 2010 г. — 8 283 чел.)².

Среди разнообразия и многогранности имеющихся в сфере миграции проблем необходимо отдельно выделить семейную политику в отношении мигрантов, разработка основных приоритетов и направлений которой чрезвычайно актуальна для Санкт-Петербурга в связи со значительным увеличением в структуре миграции доли женщин и детей. По результатам исследований, треть мигрантов из стран СНГ приезжают в Санкт-Петербург с семьями: 35% — с супру-

ИВАШКИНА

Юлия

Юрьевна —

заведующий

редакционно-

издательским

отделом СПб ГУ

«Региональный

центр «Семья»

yy-korzak@yandex.ru

¹ Исследование Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности Санкт-Петербурга по изучению миграционной ситуации в Санкт-Петербурге // http://www.zakon.gov.spb.ru/info/fed_migr_s

² Информационно-аналитические материалы о положении детей в Санкт-Петербурге, подготовленные СПб ГУ «Региональный центр «Семья» // <http://www.homekid.ru>

гами и 16% – с детьми. При этом большинство приезжающих – молодые люди, причем среди тех, кто приехал с детьми, больше трети (36%) хотели бы навсегда остаться в России, получив гражданство¹.

По информации Комитета по делам ЗАГС Санкт-Петербурга в 2010 г. зарегистрировали брак 4 446 иностранных граждан, это практически каждый одиннадцатый брак. Также органами ЗАГС в 2010 г. произведена государственная регистрация рождений детей у 505 граждан дальнего зарубежья и 3 906 граждан СНГ, что составляет около 8% от регистрируемых рождений в Санкт-Петербурге. При этом число детей, родившихся в 2010 г., увеличилось на 3 516 по сравнению с 2009 г. (по данным Росстата)².

Согласно исследованию, связанному с оценкой эффективности социальной работы с семьями социально уязвимых групп, семьи мигрантов, а также молодые семьи с детьми в межнациональных браках были выделены в качестве особой целевой группы, технологии работы с которыми находятся в стадии операционализации и требуют внедрения в практику деятельности социальных служб³. Из-за противоречий между провозглашенными направлениями миграционной политики и сложившейся в городе ситуацией становится чрезвычайно трудно определить приоритеты государственной поддержки семей мигрантов, тем более что социальная политика в отношении российских семей и детей также имеет свои противоречия, анализ которых находится за рамками данной статьи.

Основами семейной политики в отношении мигрантов должны стать:

- обязательства России по обеспечению реализации международных правовых актов универсального характера, к

¹ Исследование РОО «Центр миграционных исследований» по теме: «Возможности и проблемы социальной интеграции трудовых мигрантов из стран Центральной Азии в России (на примере Москвы и Санкт-Петербурга)», рук. к.э.н. Е.В. Тюрюканова // <http://migrocenter.ru/index.php>

² Информационно-аналитические материалы о положении детей в Санкт-Петербурге, подготовленные СПб ГУ «Региональный центр «Семья» // <http://www.homekid.ru>

³ Безрукова О.Н., Курганова Г.С. Развитие семейной политики Санкт-Петербурга на основе оценки эффективности системы работы с семьями и детьми социального риска // Социальная политика и социология, 2009, № 6, с. 403.

которым она присоединилась, и взаимоотношения России со странами исхода мигрантов;

- экономические возможности для приема и трудоустройства мигрантов, предоставления им социальных гарантий и мер социальной поддержки в сфере жилья, образования, здравоохранения, социального обслуживания;

- политическая составляющая, базовые направления миграционной и семейной политики, политическая воля законодательной и исполнительной власти для их реализации;

- нормативно-правовые основания для возможности осуществления семейной политики в отношении мигрантов;

- система эффективного управления семейной политикой;

- развитая инфраструктура организаций различной направленности, работающих в данной сфере;

- социальное партнерство с национальными объединениями, землячествами, национально-культурными сообществами, общественными организациями;

- квалифицированный, заинтересованный в работе с семьями и детьми мигрантов персонал, знающий специфику данной деятельности и имеющий навыки работы.

Основой обеспечения провозглашенных социальных гарантий является развитие экономики. Но ограниченность ресурсов требует определения «границ» социального государства в России, его функций и выделения социальных приоритетов. Необходимо просчитать экономический эффект, который зависит от структуры, интенсивности и объема миграции, рассчитать экономические выгоды и издержки от различных видов миграции, выделить приоритеты и сделать политический выбор. С другой стороны, необходимо определить, насколько имеющиеся экономические ресурсы в состоянии обеспечить социальные гарантии и меры поддержки семей и детей мигрантов. Не повлечет ли это отток ресурсов, предусмотренных для обеспечения социальных гарантий российских граждан, проживающих в Санкт-Петербурге?

Правовую основу семейной политики в отношении мигрантов составляют международные, федеральные и региональные нормативные документы, которые декларируют предоставление основных социальных гарантий и включают достаточно

широкие возможности для иностранных граждан в получении разнообразных мер социальной поддержки и социального обслуживания наравне с российскими гражданами.

Прежде всего, постоянно проживающие на территории России иностранные граждане, получившие вид на жительство, а также беженцы имеют равные с гражданами РФ права на социальное обслуживание. Иностранные граждане, имеющие место проживания (пребывания) в Санкт-Петербурге, имеют право на получение всех социальных услуг, предусмотренных государственными стандартами, в т.ч. один из наборов услуг предусмотрен для беженцев и вынужденных переселенцев. Также они имеют право на получение пособий по беременности и родам, пособий на ребенка, социальной поддержки, предусмотренной для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

С 2006 г. в Санкт-Петербурге реализуется Программа гармонизации межэтнических и межкультурных отношений, профилактики проявлений ксенофобии, укрепления толерантности в Санкт-Петербурге (программа «Толерантность»), которая направлена на воспитание культуры толерантности, содействие межкультурному и межконфессиональному взаимодействию, создание условий для языковой и социокультурной интеграции учащихся-инофонов. К сожалению, программа не рассматривается в разрезе семейной политики города и не содержит положений по развитию социальной поддержки семей мигрантов.

Тем не менее в городе постепенно складывается социальная инфраструктура для семей мигрантов. Созданы и активно работают более 100 национальных обществ (негосударственных организаций, общин, национально-культурных автономий). Многие из них имеют возможность организации своей деятельности и сотрудничества с городскими структурами на базе СПб ГУ «Санкт-Петербургский Дом национальностей».

Образовательные учреждения города активно разрабатывают программы психолого-педагогической и лингвистической поддержки детей-иностранцев, оказавшихся в русскоязычной речевой среде.

Проявляют активность и негосударственные общественные организации:

«Красный Крест», «Ласточка», Ассоциация помощи беженцам, «Дом мира и ненасилия», Санкт-Петербургский совет мира и согласия, Антидискриминационный центр «Мемориал» и др., которые оказывают различные услуги беженцам и другим категориям мигрантов.

В Санкт-Петербурге имеются определенные ресурсы для выстраивания системы социального обслуживания семей и детей мигрантов. СПб ГУ «Социальный приют для детей «Транзит» является единственной службой в городе, которая оказывает комплексную медико-психологическую, социально-правовую помощь и предоставляет временное убежище безнадзорным несовершеннолетним, не имеющим регистрации в Санкт-Петербурге и подлежащим возвращению к месту проживания родителей или законных представителей. Только в 2010 г. «Транзит» принял 100 несовершеннолетних граждан СНГ, в основном из Таджикистана и Узбекистана. Это – дети, оставшиеся на территории Санкт-Петербурга без законных представителей (родители либо арестованы, либо пропали без вести, либо жестоко обращались с детьми), без средств к существованию, не имеющие определенного места жительства на территории своего государства.

Помимо специализированных социальных служб в трех наиболее крупных городских районах созданы профильные службы социальной помощи семьям мигрантов.

Однако семьи иностранных граждан редко обращаются в учреждения социального обслуживания семьи и детей. За помощью, по данным исследований, чаще всего они обращаются или в землячества (37,9%), или к родственникам, проживающим в России (44,9%)¹. А число иностранных граждан, получивших единовременные компенсационные выплаты при рождении ребенка, в 2010 г. составило всего 6 чел.² Связано это, прежде всего, с тем, что мигранты не доверяют государ-

¹ Исследование РОО «Центр миграционных исследований» по теме: «Возможности и проблемы социальной интеграции трудовых мигрантов из стран Центральной Азии в России (на примере Москвы и Санкт-Петербурга)», рук. к.э.н. Е.В. Тюрюканова // <http://migrocenter.ru/index.php>

² Информационно-аналитические материалы о положении детей в Санкт-Петербурге, подготовленные СПб ГУ «Региональный центр «Семья» // <http://www.homekid.ru>

ственным структурам, боятся, что их разрешительные документы не соответствуют требованиям и это может выясниться при обращении социальную службу. К тому же чаще всего они не информированы о возможности получить социальную поддержку где-либо и имеют мало времени, т.к. много работают.

В свою очередь, социальные службы тоже не спешат принимать на социальное обслуживание семьи и детей иностранных граждан. За 2010 г. социальные услуги получили около 175 семей. Причины в том, что не полностью нормативно урегулированы вопросы социального обслуживания и медицинской помощи иностранным гражданам, специалисты не владеют технологиями социальной работы с мигрантами, плохо знают специфику социальной работы с людьми различных национальностей. По мнению экспертов социальной сферы, в городе нет достаточно разветвленной сети специализированных учреждений, учитывающих потребности клиентов разных социальных групп, в т.ч. мигрантов, а те, которые существуют, не имеют необходимого спектра услуг и квалифицированных кадров, работающих с данной группой. В настоящее время недостаточно эффективна семейная политика, мало заинтересованности в решении социальных проблем у руководителей районных администраций, не разработаны концепция и программы профилактической работы с детьми и семьями мигрантов¹.

В условиях, когда государство не готово обеспечить социальные гарантии и меры поддержки всем законным мигрантам, а сами мигранты не стремятся ее получить, можно было бы продолжать проводить политику невмешательства и закрывать глаза на имеющиеся проблемы. Но каковы могут быть последствия увеличения числа семей с низким уровнем образования, проживающих в стесненных условиях, в постоянном страхе утратить правовой статус, плохо понимающих российскую культуру и не желающих интегрироваться в нее?

Думается, что при определении выбора приоритетов семейной политики в отношении мигрантов необходимо сбалансированное сочетание государственной

поддержки определенных категорий мигрантов в определенных законодательством случаях, поддержки национальных объединений и инициатив самопомощи мигрантов, а также привлечение национальных бизнес-структур к социальной поддержке своих соотечественников.

Основными задачами семейной политики в отношении мигрантов должны стать: профилактика маргинализации семей мигрантов; профилактика социального сиротства детей; улучшение социального функционирования семей; успешная социальная и психологическая адаптация; профилактика возникновения этнических конфликтов с коренным населением и защита от дискриминации, связанной с национальностью.

Можно выделить три основных направления семейной политики в сфере миграции. Первое направление связано с организацией первичной профилактической работы с семьями и детьми, которые переехали на временное или постоянное место жительства в Санкт-Петербург. Такие семьи можно отнести к группе социального риска. Переезд, смена места жительства, смена привычных климатических условий, потеря связей с привычным окружением, разрушение привычных социальных связей и контактов в купе с национально-культурными особенностями — все это создает для ребенка множество социальных рисков, а семья, которая должна обустроиться на новом месте, не всегда имеет достаточные жизненные ресурсы для создания необходимых условий для развития ребенка. И при неблагоприятном развитии событий семья и ребенок могут попасть в трудную жизненную ситуацию. Помощь семьям на этом этапе должна быть организована для всех приезжающих в город семей. Это консультативные услуги семье по правовым вопросам и вопросам социального обслуживания, трудоустройства и т.д., а также разнообразная деятельность, помогающая детям и их родителям быстрее адаптироваться в новой среде, выстроиться новые социальные связи, разобратся в социальной инфраструктуре мегаполиса и т.д.

Второе направление семейной политики в отношении семей мигрантов связано с организацией социальной помощи семьям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации. К ним относятся семьи, имеющие круг проблем, с которыми они

¹ Безрукова О.Н., Курганова Г.С. Указ. соч., с. 406.

не могут самостоятельно справиться: необустроенность, малообеспеченность, невозможность устроить детей в образовательные учреждения, проблемы, связанные с трудоустройством родителей, обучением русскому языку, проблемы с установлением социально-правового статуса, получением необходимой медицинской помощи.

Третье направление семейной политики в отношении семей мигрантов связано с организацией социальной помощи семьям и детям в социально опасном положении. Им необходимы реабилитационные услуги, направленные на восстановление утраченных социальных функций, социально-правового статуса, коррекцию поведения и т.д.; они нуждаются в помощи специалистов для преодоления кризисных ситуаций. Работа с такими семьями требует более полного включения специалистов, большей интенсивности их деятельности и, соответственно, больших финансовых затрат.

Чтобы система социальной поддержки семей и детей мигрантов могла быть

эффективной, необходимо также создать четкую управленческую структуру, включающую в себя представителей (кураторов) данного направления деятельности во всех органах законодательной и исполнительной власти города, связанных с социальной сферой, т.е. образованием, здравоохранением, трудом и занятостью населения, социальным обслуживанием населения, культурой, молодежной политикой и т.д. Следует распределить их полномочия по планированию, организации, координации, контролю, учету, анализу, прогнозированию и продумать систему их взаимодействия между собой, а также с миграционной службой, полицией, национальными объединениями, землячествами, национально-культурными сообществами и общественными организациями.

Статья подготовлена по материалам исследования, проведенного при поддержке гранта Тематического плана Санкт-Петербургского государственного университета на проведение фундаментальных исследований, шифр темы 1038167.2011.