

Усиление управления миграционными процессами и сотрудничества по вопросам реадмиссии в Восточной Европе (MIGRECO)

**ИССЛЕДОВАНИЕ ПО ВОПРОСАМ
ИНТЕГРАЦИИ, ПРЕСТУПЛЕНИЙ НА
ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ И ДИСКРИМИНАЦИИ
РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ МИГРАНТОВ
В УКРАИНЕ И МОЛДОВЕ**

КРАТКОЕ РЕЗЮМЕ



Проект финансируется Европейским Союзом



Софинансируется Государственным департаментом США



Софинансируется Министерством иностранных дел Королевства Дания



Служба иммиграции и натурализации Королевства Нидерланды является партнером



Проект выполняется и софинансируется Международной организацией по миграции

Киев – 2015

Исследование было осуществлено при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание публикации является предметом ответственности его авторов и не может быть расценено как такое, что представляет взгляды Европейского Союза, Государственного департамента США, Министерства иностранных дел Королевства Дания, Службы иммиграции и натурализации Королевства Нидерланды или Международной организации по миграции.

© Международная организация по миграции (МОМ), Представительство в Украине, 2015.

Все права защищены. Ни одна часть этой публикации не может быть воссоздана без письменного разрешения Европейского Союза и Международной организации по миграции.



Представительство
Европейского Союза в Украине
ул. Владимирская, 101, Киев 01033
Тел.: +38 044 390 80 10
E-mail: delegation-ukraine@eeas.europa.eu
<http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine>



Представительство МОМ в Украине
ул. Михайловская, 8, Киев 01001
тел. +38 044 568 50 15
факс +38 044 568 50 16
e-mail: iomkiiev@iom.int
<http://www.iom.org.ua>

СОДЕРЖАНИЕ

ОБЗОР ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА ИНТЕГРАЦИИ ИММИГРАНТОВ И ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ	4
ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОБЛЕМ ИНТЕГРАЦИИ ИНОСТРАНЦЕВ, А ТАКЖЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ И ДИСКРИМИНАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА	12
Введение	12
Методология	13
Заключения и рекомендации	15
ИССЛЕДОВАНИЕ ПО ВОПРОСАМ ИНТЕГРАЦИИ, ПРЕСТУПЛЕНИЙ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ И ДИСКРИМИНАЦИИ РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ МИГРАНТОВ В УКРАИНЕ	20
Введение	20
Методология	22
Подходы к оценке государственных программ	27
Заключения и рекомендации	30

ОБЗОР ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА ИНТЕГРАЦИИ ИММИГРАНТОВ И ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Предпосылки формирования политики интеграции мигрантов в ЕС

На основании проведенных исследований и существующих в Евросоюзе тенденций, европейские исполнительные органы установили, что с 2012 года численность трудоспособного населения начала сокращаться на фоне старения населения, а в течение последующих десяти лет данный показатель может уменьшиться на 14 миллионов человек¹. По данным Eurostat², на 1 января 2012 года общая численность населения Евросоюза составляла 503,7 миллионов человек, а численность экономически активного населения (в возрасте от 15 до 64 лет) – 335,4 миллионов человек. Согласно оценкам, численность трудоспособного населения в течение последующих 50 лет продолжит сокращаться и к 2060 году составит 290,6 миллионов человек.

Это, среди прочего, обусловило необходимость внедрения тщательно продуманной политики по привлечению иммигрантов, принимая во внимание также и то, что 32 миллиона человек, проживающих сегодня в Евросоюзе (то есть примерно 6,5% от общей численности населения), прибыли туда из других стран. По данным опроса «Евробарометр»³, 70% граждан Евросоюза признают необходимость иммигрантов для развития экономики Евросоюза. Вместе с тем, были обозначены определенные вызовы, связанные с интеграцией иностранцев, которым должно противостоять европейское сообщество, а также необходимость проявления терпимости и взаимодействия со стороны местных сообществ. Согласно результатам исследования, представленного «Gallup World Poll»⁴ в 2011 году, на мировом уровне наблюдается тенденция к краткосрочной миграции с целью улучшения финансового положения, а не к окончательному переезду в другую страну.

Основные принципы на уровне ЕС

Хотя на сегодня не существует единого четкого стандарта в сфере интеграции иммигрантов в странах Европейского Союза, который был бы обязательным для выполнения всеми странами-членами, за последнее десятилетие Европейская Комиссия неоднократно выделяла этот вопрос как важный и формулировала руководящие принципы, которые в данное время можно считать, так называемым, минимальным стандартом.

С одной стороны, сегодня ЕС не имеет компетенции устанавливать требования по гармонизации национального законодательства в сфере интеграции, однако формулирует основные направления и постановку ключевых вопросов в этой сфере. Например, *определяет, кто является иммигрантом, и какие сферы интеграции являются самыми важными.*

1 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-552_ro.htm <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/EUROSTAT>

2 <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

3 http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm

4 <http://www.gallup.com/strategicconsulting/158126/current-past-european-research-projects.aspx>

Ключевые понятия

Перед более детальным рассмотрением отдельных положений интеграционных подходов и методов оценки их эффективности в некоторых странах-членах ЕС, нужно определить ключевые для рассмотрения темы понятия: **мультикультурализм, ассимиляция, интеркультурализм⁵ миграция и интеграция.**

На уровне ЕС нет официального определения миграции⁶. Этот термин описывает процесс перемещения лиц через границы с целью найти работу, новое место жительства или учебы, и применяется для обозначения не-граждан ЕС, пребывающих в ЕС или перемещающихся внутри его границ. Основная часть интеграционных усилий ЕС направлена на так называемых мигрантов первого поколения – людей рожденных вне границ стран-членов. Однако в контексте разработки успешных подходов к интеграции, а также учета охвата мероприятиями и детей мигрантов, важно помнить о том, что мигранты второго поколения⁷ тоже должны быть интегрированы. Предложенные для данного исследования четыре ключевые определения основываются на подходе, выработанном Центром Изучения Европейских политик⁸.

Интеграция – это процесс, а не конечный результат. Интеграция лучше всего характеризуется динамичным последовательным выполнением политик, направленных на активные меры по обеспечению возможности для представителей групп меньшинств (мигрантов) изучать язык нового для них общества, его традиции, культуру и ценности. Этот термин также употребляют для обозначения политики по обеспечению включения мигрантов в рынок труда и социальной поддержки. Политика интеграции в каждой стране может характеризоваться в рамках всего спектра от мультикультурализма до полной ассимиляции.

В свое время, **Европейская Комиссия предложила собственное понимание интеграции⁹:**

Интеграцию следует понимать, как двусторонний процесс, основанный на общих правах и соответствующих обязанностях гражданина третьей страны и принимающей страны, который должен обеспечивать полное участие иммигранта. Что означает с одной стороны ответственность принимающей страны обеспечить соблюдение формальных прав иммигранта таким образом, чтобы он мог участвовать в экономической, социальной, культурной и гражданской жизни, тогда как с другой стороны, иммигрант должен уважать фундаментальные нормы и ценности общества, в котором он живет и принимать активное участие в процессе интеграции, не теряя собственной идентичности¹⁰.

История развития подхода на уровне ЕС

В процессе гармонизации общих принципов европейской политики в сфере интеграции и выработки общего подхода, в рамках развития права и подходов, взгляды и фокус ЕС за последние 20 лет претерпели существенные изменения. Первым шагом к формированию того, что сегодня можно считать общеевропейским

5 Определение первых трех терминов см. словарь.

6 Подробнее см. <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/migration.htm>

7 Под мигрантами второго поколения мы понимаем детей мигрантов первого поколения, рожденных на территории принимающей страны и являющихся уже гражданами этой страны. Евростат проводит отдельные исследования сравнивая данные по мигрантам первого и второго поколения, которые в том числе используются для формирования задач интеграции и оценивания ее успехов. Подробнее пример такого исследования см. тут http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-31-10-539/EN/KS-31-10-539-EN.PDF

8 Centre for European Policies Studies (CEPS), Brussels. More about the CEPS can be found here <http://www.ceps.be>

9 European Commission, Commission on Immigration, Integration and employment, COM (2003)336, Brussels, 3 June 2003

10 Неофициальный перевод автора.

подходом к интеграции, стало принятие **Тамперской Программы**¹¹ в 1999 году, после которой были разработаны две первые **Директивы ЕС в сфере не дискриминации** – одна относительно расового равенства, другая – равенства в сфере труда. Обе Директивы устанавливали стандарт подхода основанного на равенстве и касались, как граждан стран-членов, так и мигрантов. Уже к концу 2006 года все страны-члены так или иначе имплементировали обе Директивы в свое национальное право. Позже этот процесс был дополнен документами относительно права на воссоединение семей и определения статуса резидентов третьих стран, постоянно проживающих в ЕС. В этом процессе некоторые страны-члены¹² уже отошли от подходов либерального мультикультурализма и настояли, что такие права должны сочетаться с обязанностями или условиями, которые были определены как **“условия интеграции”**. В случае, когда речь шла не о беженцах, такие условия требовали соответствия соискателя определенным стандартам, например, знание государственного языка. Этот процесс привел к принятию в 2004 году второй двухлетней программы развития, известной как **Гагская Программа**¹³, которой уже несмотря на признание компетенции стран-членов самостоятельно определять направления национальной политики в отношении иммиграции, было установлено **11 “общих базовых принципов” для стран-членов ЕС в сфере проведения политики интеграции мигрантов:**

1. Интеграция – динамический двусторонний процесс взаимного приспособления иммигрантов и граждан стран-членов.
2. Интеграция подразумевает уважение к базовым ценностям Европейского Союза.
3. Трудоустройство является ключевым элементом процесса интеграции и центральным для обеспечения участия мигрантов, их вклада в принимающее общество, и для обеспечения видимости такого вклада.
4. Базовые знания языка, истории и институтов принимающего общества обязательны для интеграции; предоставление мигрантам доступа к таким знаниям является необходимым элементом успешной интеграции.
5. Усилия в сфере образования очень важны для подготовки мигрантов и особенно их потомков к более активному и успешному участию в жизни общества.
6. Важным элементом интеграции является обеспечение доступа мигрантов к институтам, сфере товаров и услуг на уровне с местным населением и на принципах не дискриминации.
7. Постоянное общение между мигрантами и гражданами стран-членов – фундаментальный механизм интеграции. Общие форумы, межкультурный диалог, обучение о миграции и культуре мигрантов, стимулирование создания условий проживания в городской местности – все это усиливает контакты между жителями страны и мигрантами.
8. Исповедание разных религий и культурное многообразие являются гарантированными Хартией Фундаментальных Прав и должно охраняться государством за исключением случаев, когда практики вступают в конфликт с другими базовыми правами и национальным правом.
9. Участие мигрантов в демократических процессах и формировании интеграционной политики и мер, особенно на местном уровне, усиливает их интеграцию.
10. Учет целей и механизмов политики интеграции на всех возможных уровнях общественного администрирования, их включение во все портфолио на национальном и местном уровнях, является важным элементом разработки и внедрения общей государственной политики.
11. Разработка четких задач, индикаторов и средств оценки является необходимым условием для пересмотра политики интеграции, оценки ее прогресса и обмена информацией в процессе для улучшения эффекта.

11 Tampere Programme (Finland, 1999) – перший план дій в сфері свободи, безпеки та правосуддя на 2000 рік для країн-членів ЄС. Детальніше програма доступна за посиланням http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

12 Лидерами здесь были Германия, Австрия и Нидерланды.

13 Полный текст программы доступен по ссылке <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>

Эти принципы были разработаны в результате согласования различных подходов и концепций, с ударением на так называемом “двухстороннем процессе взаимного приспособления” иммигрантов и принимающего общества с определенным набором прав, обязанностей и механизмов активной интеграции¹⁴.

Чуть позже в ноябре 2004 года по инициативе датского председательства в Евросоюзе Европейский совет принял ряд **Общих базовых принципов интеграции иммигрантов**¹⁵, содержащих набор рекомендаций и разъяснений относительно значимых аспектов процесса интеграции и включающих в себя три составляющие:

1. стандарты, касающиеся курсов по изучению языка и вводных курсов по знакомству с культурой принимающей страны;
2. стандарты, касающиеся степени открытости организаций принимающего общества в отношении с иммигрантами с точки зрения таких понятий как общественное восприятие, равенство возможностей и институциональное многообразие;
3. стандарты, касающиеся активного участия иммигрантов во всех областях общественной жизни.

Еще одно изменение фокуса, но не направления общих тенденций и подходов к интеграции на уровне ЕС, состоялось после подписания Лиссабонского Соглашения¹⁶ и принятия третьей многолетней Программы¹⁷ на 2009-2014 годы. Эти два документа привнесли к развитию интеграционных политик и подходов более четкий фокус именно на права человека и принципы не дискриминации и равенства. Стокгольмская Программа ставит в центр процесса интеграции фундаментальные права, подчеркивая “проактивные подходы к созданию программ интеграции мигрантов и обеспечение их прав”¹⁸.

Таким образом, общеевропейский подход к интеграции, несмотря на большое количество различий, зависящих от особенностей национальных подходов и политик, можно интерпретировать как таковой, **который основан на принципе не дискриминации и уважении прав человека**¹⁹. Так, политика иммиграции и предоставления гражданства стала более сдержанной и ограниченной, в соответствии с выполнением четких формальных требований и положительных критериев интеграции и текстов, что указывает на движение в сторону ассимиляции. С другой стороны, отдельные исключительные положения изменились в сторону большего признания фундаментальных прав (например, изменения в политике Германии по приобретению гражданства)²⁰. В целом политика ЕС в сфере интеграции и подходы отдельных стран демонстрируют компромисс между очень популярными подходами ассимиляции и мультикультурализма, основанный на опыте и сравнениях, комбинации прав, обязанностей и проактивных подходов, для определения которых лучше использовать термин “интеркультурализм”.

14 При этом некоторые западные эксперты оценили такой шаг как возвращение к политике ассимиляции. См. “Interculturalism. Europe and its Muslims in search of sound societal models.” (c) Centre for European Policy Studies, 2011

15 См. COM 389, A Common Agenda for Integration, 2005 http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_24055_926673254.pdf

16 Текст Лиссабонского соглашения по ссылке <http://eur-lex.europa.eu/JOhtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML>

17 Известная как Стокгольмская Программа, подробнее по ссылке http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/jl0034_en.htm

18 См. “Interculturalism. Europe and its Muslims in search of sound societal models.” (c) Centre for European Policy Studies, 2011 Summary and Conclusions © Michael Emerson

19 Что может быть определено как пассивный либеральный мультикультурализм или поддержка ассимиляции.

20 Там же.

Индикаторы

Рассматривая европейский опыт интеграции мигрантов и пытаясь использовать его достижения для анализа и улучшения процесса интеграции мигрантов в Украине, важно рассмотреть систему индикаторов, которые используют страны-члены ЕС, разрабатывая свои программы по интеграции.

В 2010 году во время министерской конференции в Сарагосе, были разработаны следующие индикаторы, которые являются общими ориентирами при разработке политик по интеграции для стран-членов (табл. 1.1).

Таблица 1.1 – Основные индикаторы при разработке политик по интеграции для стран-членов Европейского Союза

Сфера	Основные индикаторы
Трудоустройство	<ul style="list-style-type: none"> • Уровень трудоустройства • Уровень безработицы • Показатель экономической активности населения
Образование	<ul style="list-style-type: none"> • Наивысший уровень образования (количество населения с высшим, средним, незаконченным средним образованием) • Процент учащихся с низкими показателями среди 15-летних в чтении, математике и точных науках • Процент населения в возрасте 30-34 года со средне-профессиональным образованием • Количество лиц, которые рано оставили учебу
Социальное включение	<ul style="list-style-type: none"> • Средний уровень дохода – средний уровень дохода мигрантов, как пропорциональный к среднему уровню дохода местного населения • Количество населения на грани бедности • Процент населения, которое считает свое состояние здоровья хорошим или плохим • Соотношение владельцев недвижимости, не собственников недвижимости и всего населения
Активная гражданская позиция	<ul style="list-style-type: none"> • Процент мигрантов получивших гражданство • Процент мигрантов имеющих долгосрочный или постоянный вид на жительство • Процент мигрантов среди выборных должностей на местном уровне.

В 2010 году в Сарагосской Декларации²¹ принятой министрами ЕС, ответственными за вопросы, связанные с миграцией, содержался призыв к Европейской Комиссии провести пилотное исследование для определения **общих индикаторов интеграции**, а также собрать данные необходимые для разработки таких индикаторов. В 2011 году Евростат опубликовал данные этого пилотного исследования²², было решено, что сферами для которых будут разрабатываться общие индикаторы является: трудоустройство, образование, социальное включение и активное гражданство (см. Подробнее таблицу 1.1 выше). В доклад вошли расчеты предполагаемых индикаторов для каждой страны-члена ЕС, основанные на

21 См. http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_13055_519941744.pdf

22 См. http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=21352

данных предоставленных в исследовании рынка труда в ЕС (EU-LFS²³), статистике по уровню дохода и уровню жизни в ЕС (EU_SILC²⁴), миграционной статистике Евростат²⁵ и данных программы оценки международных студентов (PISA²⁶), что стало первым шагом на пути поиска согласия в выборе общих и наиболее подходящих индикаторов в Европе.

Процесс построения системы сбора статистических данных, которая бы отображала все индикаторы, в каждой стране члене ЕС – следующий шаг, многие страны члены находятся только в начале этого пути. Кроме того, все еще продолжаются дебаты на тему того, что считать активным гражданством и насколько эта сфера представлена общими индикаторами.

Однако не смотря на разницу в подходах к интеграции в странах ЕС, общим остается понимание того, что активное гражданство, как инструмент участия в демократической жизни страны, является важным фактором, влияющим на эффективность интеграции.

Подход к определению мероприятий по интеграции иммигрантов

Европейская Комиссия определила конкретные мероприятия по интеграции иммигрантов. В их основу легло понимание того, что интеграция иммигрантов на рынке труда и в обществе представляет собой взаимное обязательство иностранцев и органов власти и общества стран, которые они выбирают в качестве своего места жительства.

С одной стороны, предполагается **обязательство иммигрантов интегрироваться в местные сообщества посредством следующих действий:**

- изучение языка населения принимающей страны;
- изучение правовой, политической и социальной системы принимающей страны и соблюдение их принципов;
- уважительное отношение к обычаям и традициям, а также к системе социальных отношений принимающей страны.

С другой стороны, поощряется **участие органов власти стран, входящих в Евросоюз, в построении инклюзивного общества посредством следующих действий:**

- предоставление доступа к рынку труда;
- обеспечение недискриминационного доступа к системе образования;
- предоставление доступа к системе социальной защиты;
- предоставление доступа к системе здравоохранения;
- предоставление доступа к товарам, услугам и жилью;
- обеспечение права на участие в демократическом процессе.

Таким образом, при разработке решений для иммигрантов и для преодоления напряженности, возникающей при контактах с местными органами власти, европейские структуры делают **упор на со-**

23 См. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/lfs>

24 См. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/microdata/eu_silc

25 См. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics

26 См. <http://nces.ed.gov/surveys/pisa/>

блюдение в процессе интеграции определенных взаимных обязательств, как иммигрантами, так и органами государственной власти.

Важная роль в процессе интеграции отводится **органам местного самоуправления**, которые могут воспользоваться средствами европейских фондов для успешной интеграции иммигрантов. При этом упор делается на роль интеграции в местной среде как наиболее эффективного средства преодоления напряженности и вызовов, возникающих между иммигрантами и местными сообществами, а Евросоюз демонстрирует свою поддержку созданию сетей интеграции органов местного самоуправления.

Фонды/структуры/инструменты

В настоящее время крайне важны инструменты²⁷ Евросоюза, касающиеся политики в области интеграции, в числе которых можно выделить следующие:

1. создание сети национальных контактных пунктов по интеграции для обмена опытом и информацией между странами членами с целью обмена успешными практиками и для того, чтобы развитие национальных инициатив проводилось в соответствии с политикой ЕС;
2. создание европейского сайта, посвященного проблемам интеграции²⁸;
3. составление европейского руководства по интеграции²⁹;
4. создание Европейского фонда интеграции (*согласно Решению Совета Европы 2007/435/CE от 25 июня 2007 года о создании Европейского фонда интеграции граждан третьих стран на 2007-2013 годы в рамках общей программы «Солидарность и управление миграционными потоками»*);
5. создание Фонда по предоставлению убежища и миграции;
6. создание портала Евросоюза по проблемам миграции и модулей европейской интеграции³⁰; данный портал служит источником информации для лиц, участвующих в осуществлении действий по интеграции иностранцев, и содержит следующее:
 - подборку примеров передового опыта и обширную базу данных;
 - библиотеку, включающую в себя законодательство, документы политики, краткие обзоры состоявшихся на данную тему конференций;
 - план действий, осуществляемых в области интеграции;
 - связи с лицами, участвующими в процессе интеграции;
 - сведения о действиях по интеграции, предпринимаемых в каждой из стран, входящих в Евросоюз.

Выводы для Украины и Молдовы

ЕС поднимает важный вопрос создания системы последовательного и постоянного сбора и анализа информации, необходимой для определения согласованных индикаторов интеграции. **Важнейшим вопросом в этом процессе является вопрос о том, кто и какую информацию собирает, где она хранится, и кто отвечает за ее анализ и дальнейший учет в процессе адаптации или изменения политики**

27 См. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/integration/index_en.htm

28 <http://ec.europa.eu/ewsi/fr/index.cfm>

29 Руководство по интеграции для лиц, ответственных за принятие политических решений и практических работников, стр. 36 http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/docl_12892_673296605.pdf

30 <http://ec.europa.eu/ewsi/fr/resources/index.cfm>, http://ec.europa.eu/news/external_relations/111121_ro.htm

интеграции. Эти вопросы важны при разработке механизмов **мониторинга и анализа эффективности процесса интеграции**, необходимых для оценки конечного результата или его этапов.

Как показывает опыт многих европейских стран, процесс мониторинга (куда входит сбор и анализ информации) является неотъемлемой частью внедрения политики интеграции. Под мониторингом в данном контексте мы понимаем периодичное отслеживание выполнения программы/отдельных мероприятий интеграции на протяжении всего периода реализации программы в стандартизованном виде.

Собранная таким образом информация после анализа даст данные на основании которых можно будет оценивать и видоизменять или продолжать данную программу/отдельное мероприятие. Мониторинг и его стандарты/периодичность нужно разрабатывать вместе с политикой. Для эффективного сбора информации, ее анализа и прикладного использования выводов мониторинга, желательно, чтобы за этот процесс отвечало одно ведомство, которое бы оперативно не только собирало и обрабатывало информацию, но и распространяло ее среди других сторон, задействованных в этом процессе.

Первое, что бросается в глаза при исследовании опыта стран ЕС в подходах к интеграции мигрантов – это системность и последовательность. Понятно, что Украина и Молдова, только недавно осознавших необходимость интеграции и начавшие первые шаги на этом поприще, имеют еще очень мало опыта. Однако системный и последовательный подход к развитию политики в этой сфере – первый шаг на пути к успеху.

Вторым важным выводом будет необходимость проведения постоянных исследований в данной сфере – как для оценки успеха/неудач того или иного подхода, так и для постоянного мониторинга развития ситуации – отслеживания новых рисков, формирований новых устойчивых сообществ, реакции местного населения, трудностей с которыми сталкиваются мигранты в процессе интеграции, необходимости совершенствования законодательной базы, и т.д.

Третьим важным моментом на который стоит обратить внимание обеим странам, является необходимость тщательного изучения опыта других стран и их подходов к интеграции – это позволит не только избежать уже пройденных другими ошибок, но и сразу построить эффективную систему.

Последний, четвертый вывод – разрабатывая политику интеграции, необходимо сразу же закладывать в нее четкие индикаторы оценки ее успешности и график проверки работы системы согласно заложенным индикаторам – это даст возможность оперативно проводить замеры и внедрять необходимые изменения.

Суммируя вышеизложенное, органам власти, отвечающим за вопросы интеграции необходимо с привлечение гражданского общества и экспертов ЕС, разработать изменения в саму концепцию интеграции, которая бы включала в первую очередь определение интеграции и ожидаемых результатов. Концепция должна четко определять категории лиц, которые будут охвачены всеми или частью мероприятий в рамках интеграции. Прописать принципы, на которых базируется подход к интеграции, разработать индикаторы проверки, систему сбора данных и их анализ, а также план проведения мониторинга эффективности программ в процессе интеграции. Не менее важно совместно с гражданским обществом определить сферы и приоритеты. Данное исследование может стать первым шагом на пути формирования такого системного подхода к интеграции в Украине и Молдове.

ИССЛЕДОВАНИЕ ПРОБЛЕМ ИНТЕГРАЦИИ ИНОСТРАНЦЕВ, А ТАКЖЕ ПРЕСТУПЛЕНИЙ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ И ДИСКРИМИНАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

ВВЕДЕНИЕ

Миграция людей между различными государствами и регионами представляет собой неизбежное свойство человечества на протяжении всей его истории, существенно влияя на формирование сегодняшней политической карты мира. Согласно оценкам ООН мирового уровня, в настоящее время 232 миллиона человек или более 3% населения Земли имеют статус иммигрантов в стране, в которой они находятся на данный момент.

Помимо причин данных процессов, интеграция иммигрантов является вызовом для стран, принимающих потоки мигрантов; последним поворотным моментом в данном контексте стало включение в политические прения идеи «фиаско мультикультурализма» в развитых странах Европейского Союза.

Ситуация Республики Молдова в период независимости характеризуется преобладанием эмиграции граждан страны с целью трудоустройства. В тот же период иммиграция не имела существенных масштабов – количество иммигрантов было незначительным в соотношении с населением страны. Вместе с тем, недавние проявления данного феномена указывают на возможные изменения в сторону интенсификации данного процесса с увеличением количества иммигрантов, беженцев и соискателей на получение гражданства Республики Молдова. В 2012 году, впервые за последние 20 лет, количество иммигрантов превысило количество эмигрантов, а сближение с ЕС и либерализация визового режима между Республикой Молдова и ЕС привлечет расширение миграционных потоков в данную страну.

В данном контексте необходимо включить в повестку дня государственной политики уровень социальной и экономической интеграции иностранцев в обществе, включая проблему дискриминации и преступлений на почве ненависти.

В большой мере вследствие недавнего возникновения проблемы интеграции иностранцев в Молдове, особенно вследствие скромных масштабов данного процесса до настоящего момента, мы можем констатировать отсутствие каких-либо усилий по оценке ситуации в сфере интеграции иностранцев, а также структурированного подхода к мониторингу ситуации с течением времени. На уровне Европейского Союза иммиграция и интеграция обсуждаются на протяжении долгого времени, а социальная интеграция иностранцев в принимающем обществе является ключевым вопросом государственной политики в сфере иммиграции. В данном контексте Республика Молдова находится в начале пути.

«Исследование проблем интеграции иностранцев, а также преступлений на почве ненависти и дискриминации в Республике Молдова», проведенное Международной Организацией по Миграции, представляет, возможно впервые, совокупную картину ситуации иностранцев в Республике Молдова, отражая информацию в отношении многих сфер социальной жизни.

Целью исследования является оценка уровня интеграции иностранцев в Республике Молдова, оценка усилий государства в сфере интеграции иностранцев, а также предоставление рекомендаций для дальнейшей политики.

Интеграция в рамках исследования рассматривается как двунаправленный процесс взаимной адаптации иммигрантов, с одной стороны, и коренного населения страны, с другой стороны, результатом которого является равноправное получение всех гражданских, социальных и экономических возможностей. Уровень интеграции иммигрантов оценивается в следующих сферах:

1. трудовая занятость и доступ к рынку труда;
2. доступ к образованию, включая возможности изучения государственного языка;
3. доступ к услугам здравоохранения;
4. наличие места проживания;
5. доступ к легализации пребывания и наличие форм легализации, включая получение гражданства;
6. дискриминация и преступления на почве ненависти.

МЕТОДОЛОГИЯ

Целью данного исследования является определение степени интеграции иностранных граждан и оценка эффективности государственной политики в области их интеграции, а также предоставление рекомендаций в отношении дальнейшей политики в области интеграции и борьбы с дискриминацией иностранных граждан и преступлений, основанных на ненависти.

Интеграция, в контексте данного исследования, рассматривается как процесс взаимной адаптации иммигрантов, с одной стороны, и населения страны, с другой стороны, в результате чего иностранные граждане получают равные гражданские, социальные и экономические возможности. Дискриминация в данном процессе рассматривается как главное препятствие на пути к интеграции.

Целевой группой исследования являются иностранные граждане или лица без гражданства, находящиеся в Республике Молдова на основании одной из форм легализации пребывания на территории страны. В исследование не были включены лица, находящиеся на территории страны с краткосрочным визитом или следующие по ней транзитом, цель пребывания которых предполагает нахождение на ее территории в течение периода времени, превышающего минимальный срок, после которого возникает обязательство по регистрации пребывания (продолжительность пребывания которых не превышает 90 дней в течение шести месяцев со дня первого въезда в страну).

Предмет исследования: интеграция иностранцев.

Исследование охватывает всю территорию Республики Молдова за исключением районов левобережья Днестра.

Источники информации:

1. официальная статистика;
2. законодательные акты;
3. административные данные государственных учреждений;

4. индивидуальные интервью с представителями государственных учреждений, международных и гражданских организаций, диаспор;
5. опросы среди иностранцев.

Примененные методы:

1. анализ документов;
2. качественный метод социологического исследования;
3. количественный метод социологического исследования.

Количественный метод исследования

Исследование охватывает три отдельные группы иностранных граждан, проживающих в Молдове:

1. беженцы – взрослые (старше 18 лет), обладающие статусом беженцев в соответствии с законодательством Республики Молдова;
2. иностранные студенты – граждане других стран или лица без гражданства, проходящие обучение в высших учебных заведениях Республики Молдова; в исследование были включены студенты, начиная со второго курса обучения и старше;
3. иммигранты – граждане других стран или лица без гражданства, обладающие разрешением на постоянное проживание, временное пребывание и/или разрешением на работу в Республике Молдова и не входящие ни в одну из перечисленных выше категорий.

Объем выборки: 299 опрошенных, находящихся на территории страны в течение не менее одного года.

Вид выборки: квотная. Помимо квот по группам иностранных граждан (беженцы, студенты, иммигранты) были заданы квоты по признакам пола и возраста.

Метод опроса: опрос «лицом к лицу», анкетирование оператором опроса.

Место проведения опроса:

1. для сбора данных относительно беженцев опрошенные отбирались среди лиц, принимавших участие в мероприятиях, организованных БЛАГОТВОРИТЕЛЬНЫМ ЦЕНТРОМ ПОМОЩИ БЕЖЕНЦАМ;
2. для сбора данных относительно студентов опросы проводились среди учащихся следующих высших учебных заведений: Государственного университета медицины и фармации им. Н. Тестемичану, Молдавского государственного университета, Международного независимого университета Молдовы, Комратского государственного университета и Академии искусств Молдовы;
3. для сбора данных относительно иммигрантов опрос проводился на выходе из Единого окна для документирования иностранных граждан в рамках Бюро по миграции и беженцам Республики Молдова; опрос был проведен в Едином окне в г. Кишиневе, Северной региональной службе (г. Бельцы) и Южной региональной службе (г. Комрат).

Качественный метод исследования

В ходе исследования были проведены индивидуальные опросы представителей следующих категорий:

Государственные учреждения:

1. Министерство труда, социальной защиты и семьи;
2. Министерство просвещения;

3. Министерство культуры;
4. Министерство информационных технологий и связи;
5. Министерство внутренних дел;
6. Бюро по миграции и беженцам;
7. Национальное агентство занятости населения;
8. Генеральная прокуратура.

Международные организации:

1. Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН);
2. Верховный комиссариат Организации Объединенных Наций по делам беженцев (ICNUR);

Неправительственные организации:

1. Адвокатский правовой центр;
2. Благотворительный центр помощи беженцам;
3. «АВЕ Сорііі»;
4. Армянская диаспора в Молдове;
5. Африканская диаспора в Молдове.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

На протяжении двух десятилетий после обретения независимости Республика Молдова не была страной, выделявшейся ярко выраженным притоком иммигрантов. В соотношении с численностью населения, количество иммигрантов было незначительным. Более того, практически весь прирост иммигрантов в данный период был отрицательным, поскольку количество эмиграций превышало количество иммиграций.

Тем не менее, за последние 4-5 лет динамика существенно изменилась, количество эмиграций сократилось, прирост иммигрантов увеличился, а в 2012 году был впервые зарегистрирован положительный миграционный прирост.

Заметное увеличение количества иммигрантов за последние годы указывает на включение в ближайшем будущем в социально-политическую повестку дня вопроса интеграции иностранцев в Республике Молдова. Далее, ввиду сближения Республики Молдова с ЕС и облегчения передвижения, наша страна станет очень привлекательным мостом в страны ЕС. В результате этого, количество желающих получить гражданство Республики Молдова будет постоянно увеличиваться. **Поэтому, сегодня необходимо разработать комплексную концепцию и политику в данной области.**

В тоже время, необходимо разработать логическую систему комплексного мониторинга, которая отображала бы развитие ситуации в области интеграции иностранцев, охватывала все сферы социальной жизни и включала в себя полный спектр специфических показателей, в том числе и показателей влияния политики.

В настоящее время законодательство Республики Молдова не содержит ограничений в отношении иностранцев, находящихся на территории страны, за исключением политических, а иностранцы, законно находящиеся в стране, пользуются теми же правами, что и граждане Республики Молдова.

За последние годы в Республике Молдова был зарегистрирован ощутимый прогресс с точки зрения налаживания нормативно-правовой базы в области миграции в соответствии с международными стандартами, и с точки зрения реализации всеобъемлющей стратегии в области миграции и интеграции иммигрантов.

Принятие Закона об интеграции иностранцев в Молдове является первым шагом в реализации процесса интеграции иностранцев в принимающее общество. Концепция интеграции, предусмотренная в данном законе, сосредоточена на взаимном признании прав человека, как иммигрантом, так и принимающим государством, – процесс, вытекающий из практики Евросоюза.

Исследование показывает, что, по меньшей мере, на данный момент невозможно говорить о каком-либо «взрывном потоке» запросов гражданства. Менее половины иностранцев, включенных в исследование, заявили о том, что планируют подать документы на получение гражданства Республики Молдова или уже находятся в процессе его получения.

За последний период были предприняты некоторые действия для облегчения и упрощения процедуры документирования иностранцев. В целом, на основании заявлений опрошенных, ряд требований по предоставлению гражданства и документированию иностранцев в целом не является фактором, ограничивающим или нарушающим их права. В то же время, было установлено, что, несмотря на консолидацию правовой системы интеграции иностранцев, опрошенные не владеют полной информацией о данных правилах.

Учитывая тот факт, что за последнее время были внесены многочисленные поправки в законодательство о миграции, рекомендуется приложить больше усилий для обеспечения непрерывного эффективного информирования о положениях закона об иммиграции и интеграции иностранцев как государственных учреждений в данной области, так и бенефициаров.

Также, необходимо организовать курсы по обучению в области применения закона об интеграции иностранцев, международных стандартов по обеспечению равноправия, предназначенных для государственных учреждений, правовых органов и неправительственных организаций в данной области.

После приравнивания в правах с гражданами страны, иностранцы в Молдове защищаются национальным законодательством, которое регулирует каждую область в отдельности.

В области занятости подведомственные учреждения будут предлагать ряд специальных услуг иностранцам, бенефициарам интеграционных программ. На первый взгляд, сравнение с местным населением указывает на отсутствие каких-либо признаков неблагоприятных условий для иностранцев на рынке труда. Процент занятости иностранцев в Молдове аналогичен проценту занятости местного населения. В то же время есть некоторые моменты для беспокойства:

1. Часть иностранцев, включенных в исследование, – рабочие мигранты. Если исключить данную категорию из сравнения, можно установить, что доля трудящихся иностранцев составляет на 10% ниже, чем доля местного трудящегося населения.
2. Процент занятости иностранцев в селах в два раза меньше, чем в городе. Это обусловлено отсутствием собственных сельскохозяйственных угодий.

3. Разница процента занятости становится еще более драматичной с учетом того, что иммигранты, в сравнении с местным населением, обладают, как правило, более высоким уровнем образования в более молодом возрасте.

Таким образом, мы видим, что потенциал трудоспособности не используется в полной мере. **Данная ситуация предполагает приложение подведомственными учреждениями больших усилий для трудоустройства иностранцев в Молдове, вклад которых не ощутим, поскольку большинству трудящихся иммигрантов удастся устроиться на работу самостоятельно.**

Безработным беженцам следует уделить больше внимания, чем другим категориям (25,1% безработных среди иностранцев в сравнении с 5,6% безработных среди местного населения и 9,7% среди всех иностранцев). Ключ для успешной борьбы с безработицей четко обозначен в данном исследовании. Основной причиной отказа при устройстве на работу является незнание языка, что сокращает влияние курсов переподготовки или повышения квалификации, которыми воспользовались 10,6% безработных иностранцев.

В то же время следует отметить повышенный уровень удовлетворенности услугами, предоставленными иностранцам Агентством занятости населения, что говорит о том, что **усилия, приложенные в области трудоустройства, должны быть направлены на увеличение количества иностранцев, получающих помощь от Агентства занятости населения, а не на переосмысление программ как таковых.**

Снижение уровня владения государственным языком на территории Республики Молдова представляет собой проблему не только для рынка труда, но и с точки зрения интеграции иностранцев в целом, поэтому в данном направлении следует усилить интеграционную политику. Четыре из десяти иностранцев не владеют государственным языком, 23,6% – русским языком и около 8% не владеют ни одним из этих двух языков.

Несмотря на сниженный уровень владения языками, небольшое количество опрошенных воспользовались курсами по изучению государственного языка. В то же время, основной причиной непосещения данных курсов является неосведомленность иностранцев об этой возможности, **что предполагает повышенное освещение данной темы средствами массовой информации.**

По части доступа к образованию, данное исследование указывает на отсутствие отрицательных показателей, а уровень доступа к образованию детей-иностранцев аналогичен уровню местного населения.

На данный момент иностранные граждане обладают равными правами и обязательствами в области медицинской помощи с гражданами Республики Молдова. Большая часть опрошенных иностранцев (75,3%), которые воспользовались некоторыми медицинскими услугами на территории Республики Молдова, заявили, что не сталкивались с какими-либо проблемами. В остальных случаях, они сталкивались с проблемами, с которыми сталкивается и местное население.

В то же время, несмотря на обязательное медицинское страхование, согласно законодательству Республики Молдова, процент покрытия среди иностранцев составляет всего лишь 57,1%. В особенности, процент покрытия снижен среди беженцев, 39% из которых обладают страховым полисом. Тем не менее, следует отметить сниженный уровень осведомленности о правах, предоставляемых беженцам,

которые входят в категорию застрахованных за счет государства сразу после их включения в определенную интеграционную программу.

Специфика иностранцев заключается в повышенном уровне страхования за свой счет (когда полис приобретается лично), в то время, как большая часть застрахованных лиц из общего числа населения страхуются работодателем.

За исключением типичных причин отказа от медицинского страхования (в случае если лица не нуждаются в услугах или полис является дорогостоящим), 16% иностранцев, не застрахованных в Молдове, обладают страховкой другого государства.

По части обеспечения жильем законодательство об интеграции иностранцев предусматривает для бенефициаров интеграционных программ, не обладающих средствами на содержание, возможность размещения в специально обустроенных помещениях, предназначенных для этого, а также в подведомственных учреждениях Бюро по миграции и беженцам. В настоящее время в Республике Молдова действует всего один Центр временного размещения лиц, ходатайствующих о признании беженцами, предназначенный для временного размещения лиц, просящих убежища, и бенефициаров определенной формы защиты. В общем, помощью государства по обеспечению жильем воспользовались 5,5% иностранцев, включенных в данное исследование, а третья часть арендует жилье за свой счет. В целом, около 20% иностранцев, включенных в данное исследование, заявили о необходимости поддержки со стороны государства в обеспечении жильем.

В ходе исследования был выявлен повышенный уровень дискриминации иностранцев со стороны местного населения. Зачастую иностранцы ущемляются гражданами Республики Молдова в правах при сдаче в аренду жилья; жилье сдается, в основном, не иностранцам, а гражданам страны, а если и иностранцам, то по очень высоким ценам. **Поэтому необходимо разработать определенные способы защиты иностранцев от дискриминации на рынке частного жилья.**

В области борьбы с дискриминацией и преступлениями на почве ненависти регулирующим документом является Закон об обеспечении равенства № 121 от 25.05.2012 г., цель которого заключается в предотвращении дискриминации и в борьбе с ней, а также в обеспечении равенства всех лиц, находящихся на территории Республики Молдова, в политике, экономике, социально-культурной жизни и т.д. Данный закон охватывает мотивы расы, возраста, нетрудоспособности, свободы слова, политической принадлежности и другие аналогичные критерии.

В течение 2013 года было заведено 6 уголовных дел, связанных с ненавистью, но, ни в одном из этих случаев иностранцы не были жертвами. В ходе опроса представителей государственных учреждений было установлено отсутствие профессиональной подготовки лиц, ответственных за предупреждение и борьбу с преступностью на почве ненависти. Как правило, полиция, органы уголовного преследования и прокуратура расследуют дела иностранцев в целом, без их рассмотрения как происшествий на почве ненависти.

В целом, иностранцы высоко оценивают уровень толерантности, проявляемый местным населением в их отношении. Тем не менее, каждый третий опрошенный заявил, что сталкивался с враждебностью ввиду его статуса иммигранта в Молдове, а около 17% заявили, что стали жертвой неравноправия по

той же причине. **Особое внимание следует уделить борьбе со случаями неравноправия при предоставлении общественных услуг в области образования, здравоохранения, правопорядка, которые встречаются чаще, чем случаи дискриминации со стороны населения.**

Также рекомендуется создать благоприятную атмосферу, способствующую интеграции иностранцев в общественные кампании по информированию о преимуществах миграции, уделяя особое внимание использованию человеческого потенциала, положительному влиянию и вкладу иностранцев в становление молдавского общества, пропаганде принципов толерантности и уважения по отношению к иностранным гражданам на общественном уровне.

В данном контексте необходимо облегчить межкультурное взаимодействие между иностранцами и принимающим обществом, которое будет способствовать лучшему взаимопониманию.

По части виктимизации был зарегистрирован более низкий уровень среди иностранцев, чем среди населения в целом. Среди общего количества опрошенных, 5,9% стали жертвами какого-либо преступления за последний год. **Виктимизация проявляется сильнее среди иностранных студентов – 18,5%.**

Тем не менее, результаты исследования показывают, что жертвы и свидетели преступлений на почве ненависти не хотят сообщать о них правоохранительным органам или системе уголовного правосудия.

Статьи Уголовного кодекса, согласно которым социальная, этническая, расовая или религиозная ненависть является тяжким преступлением, не защищает другие группы людей по критериям, соответствующим европейским и международным стандартам, и включающим в себя инвалидность, сексуальную ориентацию и т.д. Таким образом, во многих случаях преступления, основанные на других критериях, непредусмотренных законом, могут быть рассмотрены как общие преступления на основании Кодекса о правонарушениях или Статьи 287 Уголовного кодекса «Хулиганство».

Исходя из вышеизложенного, рекомендуем изменить данные положения, поскольку они должны включать вышеприведенные критерии, предусмотренные международным правом.

ИССЛЕДОВАНИЕ ПО ВОПРОСАМ ИНТЕГРАЦИИ, ПРЕСТУПЛЕНИЙ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ И ДИСКРИМИНАЦИИ РАЗЛИЧНЫХ КАТЕГОРИЙ МИГРАНТОВ В УКРАИНЕ

ВВЕДЕНИЕ

С обретением независимости началась новая страница миграционной истории Украины. Одним из последствий распада СССР стало полноценное привлечение страны в международный обмен населением. Ключевой особенностью миграционной ситуации в Украине в конце XX – начале XXI века стало увеличение количества иностранцев, постоянно или временно проживающих в стране. Среди иностранцев есть как выходцы из бывших республик СССР, так и представители т.з. «нетрадиционных меньшинств» – выходцы из азиатских и африканских стран. Отдельные представители этих меньшинств прибывали в Украину еще в советский период, но более заметной их миграция стала после обретения независимости.

С течением времени значение иммиграции для Украины очевидно будет расти, особенно учитывая ожидаемые тенденции демографического развития. В Украине, в связи с исчерпанием потенциала демографического роста, неизбежно дальнейшее уменьшение общей численности населения, прежде всего трудоспособного возраста. Согласно среднему варианту прогноза демографического развития Украины, разработанным Институтом демографии и социальных исследований (ИДСИ) им. М.В. Птухи НАНУ, на начало 2061 года численность населения Украины сократится почти на 18%³¹ по сравнению с современным уровнем. Причем, если при реализации гипотез, предусмотренных высоким вариантом прогноза, общая численность всего населения стабилизируется и даже несколько возрастет, то численность возрастных контингентов, которые формируют рабочую силу, при любых условиях будет уменьшаться. Меньше чем через полвека потери контингента лиц в возрасте 20-64 года составят почти пятую часть по высокому варианту прогноза, около трети – по среднему и почти половину – по низкому. Резко ухудшается соотношение между численностью возрастных контингентов, которые формируют рабочую силу, и тех, кто преимущественно является потребителем услуг системы пенсионного и социального обеспечения. По расчетам, уже к концу второго десятилетия XXI в. Украина почувствует первые признаки нехватки рабочей силы, а в середине 2020-х гг. эта проблема станет ощутимой.

Единственной возможностью недопущения чрезмерного уменьшения общего количества населения Украины, в частности возрастных контингентов, которые формируют рабочую силу, является активная иммиграционная политика. Все это обуславливает актуальность исследований, посвященных иммиграции, проблемам интеграции иммигрантов и положения иностранцев в Украине. Необходимость поддержания межэтнического согласия в обществе в условиях усиления разнообразия этнического состава населения в результате иммиграции делает особенно актуальными исследования, акцентиру-

31 <http://idss.org.ua/monografii/popforecast2013.rar>

ющие внимание на положении иностранцев в стране, распространенности случаев дискриминации и преступлений на почве ненависти.

В украинской научной литературе исследованию миграционных процессов уделяется большое внимание. В то же время степень изученности различных составляющих миграционных потоков населения в стране существенно отличается. Доминирующим направлением исследований украинских ученых в миграционной сфере является анализ трудовой миграции жителей Украины за границу. Это неудивительно, учитывая, что внешняя трудовая миграция по своим масштабам превосходит все другие виды миграционных потоков вместе взятые. С другой стороны, проблемам иммиграции в Украину уделяется неоправданно мало внимания. Монографий и научных статей на эту тему немного, в частности можно выделить ряд работ Е. Малиновской, В. Евтуха, публикации Киевского офиса Института Кеннана, исследования Восточно-Европейского института развития.³² Отделом миграционных исследований ИДСИ им. М.В. Птухи НАНУ проведено несколько опросов студентов украинских высших учебных заведений по вопросам иммиграции в Украину.³³ Проблемам интеграции иммигрантов в Украине посвящен доклад, подготовленный международным экспертом П. Кажмиркевичем для Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека.³⁴ Однако в целом иммиграция в Украину остается слабо исследованным направлением отечественной науки.

Формирование миграционной политики Украины до сих пор не завершено, несмотря на то, что ряд законов, в том числе первые редакции Закона Украины «О беженцах» и «Об иммиграции», направленных на регулирование иммиграционных процессов, были приняты более 10 лет назад. Лишь в конце 2010 г. – начале 2011 г. деятельность государства в миграционной сфере несколько активизировалась. В 2011 г. был принят в новой редакции Закон Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите», в Закон Украины «Об иммиграции» в 2011-2012 гг. был внесен ряд изменений. После длительного пребывания в неопределенном статусе началась фактическая деятельность Государственной миграционной службы (ГМС), созданной на базе государственного департамента по делам гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц МВД Украины и департамента по делам беженцев расформированного Государственного Комитета по вопросам национальностей и религий. ГМС Украины определена центральным органом государственной власти по реализации государственной политики в сферах миграции (иммиграции и эмиграции), в том числе противодействия неурегулированной (незаконной) миграции, гражданства, регистрации физических лиц, беженцев и других определенных законодательством категорий мигрантов.³⁵ В 2011 г. была подготовлена и утверждена Указом Президента Концепция государственной миграционной политики Украины, разработан и принят План мероприятий по ее реализации.³⁶ Это первые нормативные акты миграционной политики, которые имеют комплексный характер. Сегодня актуальной становится проблема выполне-

32 Малиновская Е. Иммиграционная амнистия как инструмент минимизации угроз нелегальной миграции: международный опыт и релевантность внедрения в Украине // Стратегическая панорама, 2009 (Укр.). – # 1; Евтух В. Мигранты в Украине: новые этничности – новые проблемы. / Этничность на постсоветском пространстве: социальные роли и перспективы: материалы конференции. (Рус.) – Киев, Феникс, 1997 – стр. 78-82; “Нетрадиционные” иммигранты в Киеве / Брайчевская О., Волосюк Г., Малиновская Е., Пылынский Я., Попсон Н., Рубл Б. / Блер Рубл, Елена Малиновская

33 Проблемы миграции в Украине: современная ситуация и перспективы / О.В. Позняк. (Укр.) – Умань, 2007; Позняк О.В. Проблемы интеграции нетрадиционных иммигрантов в Украине // Музей коммуникаций. (Укр.) – # 11/2. – Запорожье, 2011. – стр. 261-266.; Драгунова Т. Обучение миграции китайских студентов и их интеграции в украинское общество // Социально-экономические, этнические и культурные последствия миграции для Украины: теоретические и практические материалы конференции (Киев, 27 сентября, 2011) / Е.А. Малиновская, ред. (Укр.) – К.: НИСИ, 2011. – стр. 277-284.

34 Интеграция мигрантов в Украине. Ситуация и оценка потребностей. <http://www.osce.org/uk/odihr/81761>

35 <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/405/2011>

36 <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-p>

ния принятых мер, оценки их эффективности и успешности, а также разработки дополнительных мер миграционной политики.

Актуальность данного исследования обусловили недостаточная изученность вопросов иммиграции, интеграции и положения иммигрантов в Украине, распространенности случаев дискриминации и преступлений на почве ненависти, возрастание роли иммиграции в условиях пребывания Украины на рубеже перехода от эмиграционной к иммиграционной роли в межгосударственных миграционных потоках, а также важность обоснования рекомендации по совершенствованию государственной политики в сфере иммиграции и обеспечения прав иммигрантов. Исследование построено на анализе, как результатов проведенного в его рамках специального опроса иностранцев и опроса экспертов, так и данных государственной и ведомственной статистики, нормативно-правовых актов.

Отчет подготовлен группой экспертов в составе: эксперт по вопросам миграции, кандидат экономических наук Алексей Позняк; эксперт по вопросам недискриминации, магистр менеджмента Ирина Федорович; эксперт по правовым вопросам, магистр международного права Ольга Моркова. Исследование осуществлено в рамках проекта MIGRECO при финансовой поддержке ЕС. Авторы выражают искреннюю благодарность Представительству МОМ в Украине, Африканской совете в Украине (г. Киев), Социальной службе помощи (г. Харьков), Общественной организации «Десятое апреля» (г. Одесса), Правозащитному центру «Поступ» (г. Луганск), Западноукраинскому центру «Женские перспективы» (г. Львов), Фонду по натурализации и правам человека «Содействие» (г. Симферополь), а также Отдела миграционных исследований ИДСИ им. М.В.Птухи НАНУ за помощь в реализации исследования.

МЕТОДОЛОГИЯ

Целью исследования является определение степени интеграции иностранцев, оценка эффективности государственных программ в сфере интеграции иммигрантов, разработка рекомендаций по улучшению государственной политики интеграции иммигрантов и противодействия дискриминации и преступлений на почве ненависти.

Объектом исследования является интеграция иммигрантов. В качестве иммигрантов рассматриваются лица иностранного происхождения, рожденные за пределами Украины. В ходе исследования рассматриваются как иностранцы, так и натурализованные иммигранты, однако основное внимание уделяется первым.

Интеграция рассматривается как двусторонний процесс взаимного приспособления иммигрантов, с одной стороны, и коренного населения страны, с другой, результатом которого является получение всеми равных гражданских, социальных и экономических возможностей.

Дискриминация иммигрантов рассматривается как серьезное препятствие на пути их интеграции.

В рамках исследования считаем целесообразным дать определение дискриминации и нетрадиционных меньшинств:

Согласно действующему в Украине законодательству³⁷, дискриминация³⁸ – решение, действия или бездействие, направленные на ограничение или привилегии в отношении лица и/или группы лиц по признакам расы, цвета кожи, политических, религиозных и других убеждений, пола, возраста, инвалидности, этнического и социального происхождения, семейного и имущественного положения, места жительства, по языковым или другим признакам (далее – определенные признаки), если они делают невозможным признание и реализацию на равных основаниях прав и свобод человека и гражданина.

Нетрадиционные меньшинства³⁹ – это этнические, национальные или религиозные группы, меньшие по численности, чем общая численность населения или меньшинства, которые исторически проживали на этой территории и могут пытаться сохранять и развивать свою самобытность. Чаще всего «нетрадиционные меньшинства» – это группы людей, которые не имеют гражданства страны пребывания, или недавно его получили и являются иммигрантами в первом/втором поколении.

Степень интеграции иммигрантов и распространенность случаев их дискриминации оцениваются в следующих областях:

- доступность легализации и получения гражданства;
- занятость и доступ к трудоустройству;
- доступ к образованию, в частности возможности изучения языка страны пребывания;
- доступ к медицинскому обслуживанию;
- доступность жилья;
- преступления на почве ненависти (ЗНГН).

Кроме того, исследователями проанализировано состояние взаимоотношений мигрантов с местным населением и государственными органами, поскольку они являются важным механизмом интеграции.

Рассмотрение ситуации во всех сферах, кроме ЗНГН, включает определение имеющихся проблем и факторов влияния по результатам исследования. Был также проведён анализ, насколько государственные программы нацелены на решение выявленных проблем, оценка уровня законодательного обеспечения выполнения государственных программ. После этого оценивались состояние выполнения мероприятий государственных программ и уровень интеграции иностранцев в соответствующей сфере по разработанным показателям. Завершается оценка ситуации в конкретной сфере формированием рекомендаций, направленных на усиление интеграции иммигрантов и устранения их дискриминации.

Источниками информации стали нормативно-правовые акты, государственная статистика, административные данные министерств и ведомств, а также специальные опросы, проведенные в рамках исследования.

37 Закон Украины Про принципы предупреждения и противодействия дискриминации в Украине <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5207-17>

38 Дискриминация может быть прямой и непрямой. В рамках исследования, эксперты не различали прямую или непрямую дискриминацию, они скорее спрашивали у респондентов о ситуациях, когда респонденты субъективно оценивали дискриминацию или им было отказано в доступе к правам, и отказ был мотивирован только дискриминацией.

39 Исходя из определения Группы прав меньшинств (Minority Rights Group): кроме национальных, этнических, языковых и религиозных меньшинств – т.е. традиционных меньшинств, исторически присутствующих на территории определённой страны или региона и определённых как таковые в национальном или международном праве – в последние годы эксперты ссылаются на новую группу меньшинств. Группа может быть названа «новые меньшинства». В случае Украины, нетрадиционные меньшинства могут включать мигрантов из стран Африки и Азии, в то время как традиционные меньшинства включают венгров, грузин, молдаван и т.д.

Методы исследования: анализ документов – нормативно-правовых актов, статистических данных, материалов научных исследований; метод опроса; метод глубинных интервью; сравнительный метод.

В ходе исследования были проанализированы такие государственные программы: План мероприятий по интеграции мигрантов в украинское общество на 2011-2015 гг. (далее План интеграции мигрантов)⁴⁰ и План мероприятий по интеграции беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, в украинское общество на период до 2020 г. (далее План интеграции беженцев)⁴¹, кроме того немало положений, направленных на интеграцию иммигрантов, включены в План мероприятий по реализации Концепции государственной миграционной политики Украины⁴². Информация о выполнении мероприятий первого из указанных планов подается органами государственной власти в МВД, информация о выполнении двух других планов – в ГМС.

Инструментарий исследования составляли анкеты для опроса иностранцев и полуструктурированных интервью с экспертами. Таким образом, исследование включало два отдельных опроса. Опросы проводились в 6 городах Украины: Киев, Харьков, Одесса, Симферополь, Львов, Луганск.

Анкетирование иностранцев. Целью анкетирования было выявление самооценки иностранцами уровня их интегрированности, а также уровня осведомленности о государственных программах в этой сфере и их использования. Выборочная совокупность формировалась по принципу целевой квотной выборки. К сожалению, применение принципа репрезентативной выборки было невозможно из-за неизвестных параметров генеральной совокупности. Объем выборки – 300 человек, по 50 человек в каждом городе.

Опросы охватывало три **целевые группы** респондентов:

- **Беженцы** – лица, имеющие статус беженца в соответствии с Законодательством Украины (в Симферополе и Луганске опроса беженцев не предусматривалось из-за их малой численности).
- **Иностранные студенты** – лица, которые являются гражданами других государств, и получают образование в высших учебных заведениях Украины. Были опрошены студенты 2-5 (6) курсов, также допускалось включение в выборку интернов и аспирантов.
- **Мигранты-резиденты** (введенное в данном исследовании название других категорий иностранцев) – лица, которые являются гражданами других государств и имеют разрешение на постоянное проживание, временное пребывание и (или) трудоустройство в Украине или справку об обращении за защитой, и не относятся к двух вышеназванных категориям.

Были определены такие критерии отбора респондентов:

- Отсутствие гражданства Украины.
- Постоянное проживание в Украине непрерывно в течение одного года и более; при этом краткосрочный (до 4-х недель) выезд за пределы Украины с целью отдыха, лечения, деловых поездок, посещения родственников или получения справки не является нарушением непрерывности проживания.
- Пребывание в Украине не в связи с дипломатической деятельностью, работой в международных организациях или представительствах иностранных компаний.
- Возраст не менее 18 полных лет.

40 <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/653-2011-%D1%80>

41 <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-%D1%80>

42 <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80>

Авторским коллективом были определены следующие квоты по регионам и категориям иностранцев (табл. 1.2).

Таблица 1.2. – Квоты по регионам и категориям иностранцев при проведении опроса

Город	Беженцы	Иностранные студенты	Мигранты-резиденты	Вместе
Киев	15	15	20	50
Харьков	10	15	25	50
Одесса	15	15	20	50
Симферополь	–	20	20	50
Львов	10	15	30	50
Луганск	–	20	25	50
Итого	50	100	30	300

Для каждой группы респондентов по комбинации признаков города, опроса и категории иностранцев были определены квоты по полу, гражданству, для иностранных студентов – также по курсу обучения.

Опрос осуществлялся представителями неправительственных организаций (НПО) во взаимодействии с представителями общин мигрантов, анкета формировалась на украинском, русском и английском языках. Опрос проводился методом личного интервью. Интервьюер зачитывал вопросы и варианты ответов и фиксировал ответ со слов респондента.

База данных формировалась специалистами отдела миграционных исследований ИДСИ им. М.В. Птухи НАН Украины. Обработка результатов обследования осуществлялась с помощью пакета статистических программ SPSS. Анкета обследования содержала 92 вопроса, кроме того был разработан дополнительный блок вопросов для беженцев (14 вопросов; использовался после окончания основного интервью). Почти все вопросы были закрыты. Часть вопросов предусматривала только один вариант ответа, в ряде вопросов отмечалась возможность выбора нескольких вариантов – в этом случае респондент мог назвать все релевантные варианты. Некоторые вопросы относились только к респондентам определенных категорий. (см. Приложение на диске).

Анкетирование было направлено на сбор информации о социально-демографических характеристиках респондентов, степени их интеграции и дискриминации в шести определенных сферах, а также о взаимодействии с органами государственной власти, общение с местным населением, осведомленностью о государственных программах интеграции и относительно своих прав в том, что касается интеграции и защиты от дискриминации, использования этих программ или альтернативных путей.

Интервью с экспертами. Полуструктурированные интервью с экспертами проводились с целью оценки ситуации с интегрированностью иностранцев и распространенности случаев дискриминации и преступлений на почве ненависти.

Были определены три целевые группы экспертов:

- **Государственные служащие** – специалисты (уровень ведущего специалиста) центральных и областных управлений таких органов государственной власти Украины: Государственная ми-

грационная служба, Министерство социальной политики, Государственная служба занятости, Министерство здравоохранения, Министерство образования и науки, Министерство культуры, Министерство внутренних дел, Генеральная прокуратура, Секретариат Уполномоченного по правам человека.

- **Следователи МВД Украины** – работники областных органов МВД Украины, уполномоченные осуществлять досудебное расследование уголовных дел, имеющих опыт расследования преступлений на почве ненависти.
- **Лидеры общин мигрантов** – лица, которые пользуются авторитетом среди представителей территориальной общины иммигрантов одного происхождения (по гражданству), хорошо знакомы с проблемами и потребностями представителей соответствующей общины. Допускалось интервьюирование гражданина Украины в качестве эксперта – лидера общины мигрантов.

Опросы лидеров общин мигрантов проводились представителями НПО методом личного интервью, опросы государственных служащих и следственных осуществлялось командой исследователей методом интервью или телефонного интервью. Всего опрошено более 50 экспертов, в том числе 29 лидеров общин мигрантов из стран бывшего СССР, Азии и Африки, в т.ч. международных общин. Наиболее многочисленно были представлены выходцы из Грузии (в четырех городах) и Афганистана (в трех городах).

Анкеты полуструктурированных интервью с лидерами общин мигрантов содержат 67 вопросов, анкеты опроса государственных служащих отличаются в зависимости от профиля экспертов.

ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

Эффективность программ интеграции иммигрантов, которые являются социальными по сути, может оцениваться с точки зрения экономического и социального эффекта. Экономическая эффективность реализации любого мероприятия государственной политики обычно определяется как отношение экономического эффекта от внедрения к затратам. При этом оценка финансовых аспектов реализации программ по интеграции мигрантов находится за пределами данного исследования, авторским коллективом оцениваются социальные эффекты программ по интеграции иммигрантов. Важность именно социальной оценки усугубляется тем фактом, что в Украине, как и в большинстве стран мира, меры социальной политики нередко реализуются в условиях дефицита бюджетных ресурсов.

Оценка социальной эффективности политики является сложной задачей по сравнению с оценкой экономической эффективности. В качестве мерил такой оценки могут быть использованы степень выполнения задач мероприятия и степень улучшения социально-экономической ситуации целевой группы в результате его действия. Оценка, основанная на определении степени улучшения ситуации в результате реализации тех или иных мер государственной программы, предусматривает сравнение значений отобранных показателей, зафиксированных накануне внедрения мероприятий программы, со значениями, зафиксированными на момент оценки (оценка может осуществляться по завершении реализации программы или на определенном этапе для контроля эффективности текущего выполнения).

К сожалению, применение такого подхода возможно лишь в условиях наличия систематической статистической информации по показателям, по которым целесообразно проводить оценку. В то же время, уровень информационного обеспечения анализа положения иностранцев в Украине и уровня их интеграции пока недостаточен, систематическая информация по большинству необходимых показателей – отсутствует.

Оценка социальной эффективности государственных программ путем определения степени выполнения задач целесообразна в том случае, если в программе предусмотрены конкретные количественные показатели (например, если планируется охватить определенными мерами конкретное количество людей или провести конкретное количество определенных мероприятий). Государственные программы, оцениваемые в рамках данного проекта, подобных количественных параметров не содержат. Поэтому по этим программам оценка степени выполнения теоретически может быть осуществлена только путем констатации фактов осуществления/не осуществления соответствующих мероприятий. Но такой подход не является достаточно рациональным, поскольку в перечень выполненных мероприятий попадают как полноценно выполненные, так и те, которые выполнены лишь формально. Отличие первых и вторых возможно только путем экспертной оценки и имеет субъективный характер. Периодическая оценка выполнения программ не предусмотрена.

Для оценки эффективности государственных программ интеграции иммигрантов, учитывая почти полное отсутствие необходимых систематических статистических данных, предлагается опираться на те количественные показатели, которые реально могут быть оценены, исходя из имеющейся информа-

ции. В ряде случаев при оценке эффективности государственных программ у исследователей по сути не было другого выхода, как опираться на результаты проведенного опроса. Хотя полученные результаты нельзя считать репрезентативными для всего контингента иностранцев, однако порядок величин основных показателей, особенно рассчитанных для отдельных категорий иностранцев, с высокой степенью вероятности соответствует действительности. Свидетельством этого является соблюдение квотного принципа при формировании выборки и отсутствие предвзятости в отборе респондентов, в частности, отсутствие сильной концентрации представителей ограниченного числа групп иностранцев по гражданству среди опрошенных в каждом из шести городов (т.е. разнообразия представления лиц разного гражданства в выборке по каждому городу оказалось заметно больше от минимального уровня, определенного квотами).

Для повышения релевантности имеющихся величин отобранных показателей целесообразно дополнять данные исследования, проведенного в рамках проекта, данными других опросов иммигрантов, совершенных в Украине. В частности речь идет об опросе, осуществленном Восточно-Европейским институтом развития (2008 г.) и Киевским международным институтом социологии (2011 г.). Подобный подход опирается на научный принцип, согласно которому в случае, если данные, полученные из разных источников, дают сходные результаты, то это является достаточным основанием для вывода о релевантности полученных показателей, даже если каждый из этих источников сам по себе не является абсолютно надежным.

Исходя из основных индикаторов, применяемых при оценке политик по интеграции для стран-членов Европейского Союза (см. п. 1.1) для каждой из шести сфер экспертами в ходе исследования были определены основные показатели, характеризующие степень интеграции и их дискриминации в Украине. Система показателей включает показатели, которые могут быть измерены на основе имеющейся статистической информации или на основе данных, сбор которых реально наладить.

1. В сфере доступа получения гражданства для иммигрантов и беженцев

- 1.1. Отношение количества отмененных разрешений на постоянное проживание в связи с приобретением гражданства Украины к количеству выданных видов на жительство. Показывает отношение темпов приобретения гражданства иностранцами с темпами пополнения контингента лиц, претендующих на получение гражданства. То есть высокое значение показателя отражает постепенное сокращение численности лиц, желающих, но еще не получивших гражданство, и наоборот.
- 1.2. Отношение количества беженцев, получивших гражданство Украины, к количеству лиц, получивших статус беженца. Аналог предыдущего показателя, примененный к контингенту беженцев.

2. В сфере трудоустройства

- 2.1. Численность наемных работников в расчете на одного самозанятого иностранца. Показывает степень привлечения иностранцев к большим (обычно международных) трудовым коллективам, где интеграция этих лиц осуществляется быстрее.
- 2.2. Доля лиц, занятых в видах деятельности, в которых заработная плата выше средней по экономике, в общей численности занятых иностранцев. Является побочным индикатором материального положения иностранцев.

В качестве предложений для создания системы сбора информации

- 2.3. Отношение количества иностранцев/беженцев, трудоустроенных государственными центрами занятости, к количеству иностранцев/беженцев, обратившихся за помощью в трудоустройстве. Показывает эффективность деятельности центров занятости по трудоустройству иностранцев.
- 2.4. Отношение количества иностранцев/беженцев, получивших статус безработного, к количеству иностранцев/беженцев, обратившихся за помощью в трудоустройстве. Показывает возможность приобретения иностранцами/беженцами статуса безработного с соответствующим уровнем социальной защиты.
- 2.5. Уровень экономической активности иностранцев. Рассчитывается аналогично соответствующему показателю для всего населения – как отношение численности экономически активных иностранцев к численности иностранцев в возрасте 15-70 лет.
- 2.6. Уровень безработицы иностранцев. Рассчитывается аналогично соответствующему показателю для всего населения – как отношение количества безработных иностранцев к численности экономически активных иностранцев.

3. В сфере доступа к образованию

- 3.1. Отношение количества иностранцев/беженцев, получивших диплом, подтверждающий знание языка к количеству иностранцев/беженцев, прошедших курсы. Характеризует качество курсов и успешность обучения.
- 3.2. Доля лиц, свободно владеющих украинским языком, в общей численности взрослых иностранцев. Является важным показателем интеграции и перспектив натурализации иностранцев (отражает уровень выполнения одного из условий натурализации).
- 3.3. Доля лиц, свободно владеющих украинским или русским языком, в общей численности взрослых иностранцев. Характеризует возможности общения иностранцев с местным населением.

В качестве предложений для создания системы сбора информации

- 3.4. Отношение количества признанных дипломов иностранцев о высшем образовании к количеству поданных заявок на признание дипломов. Отражает качество процедуры.
- 3.5. Уровень охвата детей иностранцев дошкольным обучением. Отношение количества детей иностранцев, посещающих детский сад, к количеству детей иностранцев дошкольного возраста.
- 3.6. Уровень охвата детей иностранцев школьным обучением. Отношение количества детей иностранцев, посещающих школу, к количеству детей иностранцев школьного возраста.

4. В сфере доступа к медицинскому обслуживанию

- 4.1. Доля лиц, имеющих медицинское страхование. Косвенно характеризует доступность медицинских услуг.

В качестве предложений для создания системы сбора информации

- 4.2. Доля домохозяйств иностранцев, в которых кто-либо из членов в течение последних 12 месяцев при необходимости не смог получить медицинскую помощь, приобрести лекарства и медицинские принадлежности, в общем количестве домохозяйств иностранцев, в которых кто-либо из членов нуждался в медицинской помощи, приобретение лекарств и медицинского принадлежности. Характеризует доступность медицинской помощи.

5. В сфере доступа к жилью

- 5.1. Соотношение владельцев недвижимости и не собственников недвижимости. Показывает обеспеченность иностранцев жильем.

В качестве предложений для создания системы сбора информации

- 5.2. Отношение количества лиц, находящихся в пунктах временного размещения беженцев (ПВРБ) к общему количеству заявителей. Показывает возможности государства по обеспечению местами в ПВРБ лиц, которые в этом нуждаются.

6. В области защиты от дискриминации и преступлений ненависти

В качестве предложений для создания системы сбора информации

- 6.1. Отношение количества дел, переданных в суд с квалификацией, которая учитывает мотив ненависти, к количеству заявленных случаев насилия по мотивам ненависти (показывает эффективность расследования таких дел).
- 6.2. Отношение количества дел, переданных в суд с квалификацией, которая учитывает мотив ненависти, к количеству закрытых дел (из числа заявленных случаев насилия по мотивам ненависти) (характеризует качество работы правоохранительных органов в данной сфере).
- 6.3. Отношение количества дел, переданных в суд с квалификацией дискриминации, к количеству заявленных случаев (показывает процент дел с соответствующей квалификацией).
- 6.4. Отношение количества дел, переданных в суд с квалификацией дискриминации, количеству закрытых дел (характеризует качество работы соответствующих госорганов в данной сфере).

Индикаторы, разработанные авторами отчета, следует рассматривать как показатели эффективности государственной политики в сфере интеграции иммигрантов в целом, а не как показатели эффективности конкретных государственных программ. В то же время, экспертами были предложены показатели, по которым можно было бы оценить эффективность выполнения каждого мероприятия.

Таким образом, существующая система сбора информации о миграционных процессах не обеспечивает исследователей необходимым набором показателей для полноценной оценки степени интеграции иммигрантов и их дискриминации.

ЗАКЛЮЧЕНИЯ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Исследование по интеграции, преступлениям на почве ненависти и дискриминации иммигрантов, проведенное в рамках проекта MIGRECO, стало первым аналитическим исследованием в Украине, в котором комплексно рассмотрены законодательные и социально-экономические вопросы оценки ситуации в сфере интеграции иммигрантов и распространенности их дискриминации. В рамках исследования осуществлен опрос иностранцев, проживающих в Украине, в целом опрошено 300 человек в шести городах в соответствии с определенными квотами по полу и категориям респондентов. Кроме того, проведены глубинные интервью с экспертами – государственными служащими, следователями МВД Украины, лидерами общин мигрантов. На основе анализа сведений, собранных в рамках осуществленных обследований, а также государственной статистики, нормативно-правовых актов и информации из других источников, исследователями проведена оценка степени интеграции иностранцев, оценена эффективность государственных программ в сфере интеграции иммигрантов, разработаны рекомендации по совершенствованию государственной политики интеграции иммигрантов и противодействия дискриминации и преступлениям на почве ненависти.

Согласованность государственных программ и их соответствие стандартам ЕС

Проводя параллели с наработками стран Евросоюза и учитывая рекомендации, представленные в обзоре политики ЕС, можно выделить следующие вопросы для дальнейшего улучшения государственной политики:

Европейский Союз дает **определение иммигрантов и интеграции** (см. Раздел 1.1.) Для обозначения концепции интеграционной политики, в то же время Концепция государственной миграционной политики, принятая в 2011 г.⁴³, не содержит этих терминов и не определяет подходов и сфер интеграции. Среди базовых принципов выделены только свобода передвижения, свободный выбор места жительства, противодействие проявлениям расизма, ксенофобии и религиозной нетерпимости, формирование толерантного отношения населения к мигрантам.

В отечественном законодательстве определены термины «беженец», «иностранец», «лицо без гражданства», «иммигрант», но отсутствует разъяснения, какие из определенных категорий иммигрантов подпадают под интеграцию. Кроме того, понятие «мигрант», которое широко употребляется в двух из трех проанализированных государственных программах – План мероприятий по интеграции мигрантов в украинское общество на период 2011-2015 гг. и План мероприятий по реализации Концепции государственной миграционной политики, в законодательстве отсутствует. Среди категорий мигрантов, на интеграцию которых направлены мероприятия государственных программ, основное внимание уделяется беженцам и лицам, нуждающимся в дополнительной защите, остальные категории мигрантов представлены меньше. К тому же, все мигранты, не относящиеся к беженцам и лицам, которые нуждаются в дополнительной защите, обычно рассматриваются в государственных программах как единый контингент, отдельные категории в его составе почти не выделяются (за исключением детей мигрантов и иностранных студентов высших учебных заведений, обучающихся в Украине).

Подход к определению конкретных мер интеграции

Учитывая рамку, определенную Европейской Комиссией, которая предусматривает в интеграционных мероприятиях обязанности, как со стороны иммигрантов, так и со стороны органов власти, можно сделать следующие наблюдения относительно подхода к формулированию мероприятий по интеграции мигрантов и беженцев в Украине:

- оба плана по интеграции предусматривают создание возможностей для иммигрантов по изучению языка, правовой, политической и социальной системы принимающей страны и воспитание уважения к ее обычаям и традиционной системе социальных отношений;
- государственные планы мероприятий по интеграции в определенной степени предусматривают меры, которые предоставляют возможности доступа к рынку труда, социальной защиты, системы образования (но без учета недискриминационного подхода) и доступа к жилью для определенного круга лиц. Однако своего отражения в мероприятиях не нашел доступ к системе здравоохранения.

В ходе исследования было выявлено, что принятые программы интеграции содержат ряд несогласованностей, в частности:

- меры, касающиеся таких сфер интеграции как, например, образование, дублируются в планах мероприятий по интеграции мигрантов и беженцев;
- подобные мероприятия в разных планах предусматривают различные сроки реализации.

Это означает, что ответственный исполнительный орган власти должен дважды выполнить это мероприятие в разных временных рамках для различных категорий мигрантов.

43 <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>

Формулировка многих мероприятий действующих программ интеграции начинается со слов «проработать вопрос», что не накладывает никаких обязательств на ответственный государственный орган. Не все положения программ интеграции выполняются своевременно и надлежащим образом. Из около 40 мероприятий трех рассматриваемых государственных программ только по трети информация о выполнении присутствует в отчетах.

Информация о количестве лиц, охваченных мероприятиями программ интеграции, в отчетах о выполнении этих программ обычно отсутствует. В других случаях приведенные количественные данные свидетельствуют о недостаточном уровне охвата целевых групп соответствующими мерами. Кроме того, заметную часть мер, за которые отчитываются государственные органы, фактически осуществляют неправительственные и международные организации. С другой стороны, справедливости ради, следует отметить, что нередко недостаточность действий государственных органов в сфере интеграции иммигрантов является следствием недофинансирования соответствующих программ.

Представленность 11 общих базовых принципов ЕС в сфере проведения политики интеграции мигрантов (см. п.1.1) в отечественных программах является неполной.

1. В программах предусмотрено не только меры по приспособлению мигрантов к жизни принимающего общества, но и мероприятия по формированию толерантности в среде последнего, хотя таким мерам уделено меньше внимания.
2. Обеспечение уважения к базовым ценностям ЕС в отечественных государственных программах по интеграции не предусмотрено.
3. Важность трудоустройства как элемента интеграции мигрантов в целом отражена в государственных программах.
4. В программах отражена важность изучения мигрантами языка, истории и основ государственного устройства Украины, однако фактически осуществляются только меры, направленные на языковую подготовку мигрантов.
5. Важность образования мигрантов, в частности их детей, в достаточной степени отражена в программах.
6. Государственные программы непосредственно не регулируют вопросы доступа к товарам и услугам, но политика недискриминации в этой сфере обеспечивается нормами законодательства Украины.
7. Программы не содержат специальных мероприятий, направленных на активизацию отношений между мигрантами и местным населением.
8. Специальных мер по обеспечению свободы вероисповедания и поддержки культурного разнообразия государственные программы интеграции не содержат, однако эти вопросы на законодательном уровне урегулированы.
9. В Украине законодательно не предусмотрено участие мигрантов в политической жизни и формировании политики интеграции.
10. К сожалению, интеграция мигрантов не является приоритетом государственной политики Украины и в недостаточной степени учитывается при разработке стратегических нормативных актов.
11. Программы не содержат индикаторов оценки их выполнения.

Проблема исследования иммиграции, интеграции иммигрантов и их дискриминации усложняется неудовлетворительным уровнем информационного обеспечения. Отсутствие объективной статистической

информации нередко заставляет исследователей при оценке государственных программ опираться на результаты опроса иностранцев, которое является недостаточно репрезентативными, и, к тому же, отражает субъективные мнения опрошенных. Существенной проблемой остается определение пороговых значений показателей, при достижении которых степень интеграции в той или иной сфере можно считать приемлемой.

Оценка положения иностранцев и степени их интеграции

Степень интеграции иммигрантов и уровень их дискриминации оценен в шести сферах: доступность процедуры получения гражданства; занятость и доступ к трудоустройству; доступ к образованию, в частности возможности изучения языка страны пребывания; доступ к медицинскому обслуживанию; доступность жилья; преступления на почве ненависти. Кроме того, оценивались взаимоотношения мигрантов с местным населением и органами государственной власти. Проведенный анализ привел к следующим основным выводам о положении иностранцев и их интеграции.

В сфере доступа к получению гражданства

Более половины иностранцев собираются остаться в Украине на постоянное место жительства, тогда как только пятая часть однозначно не собирается этого делать. Причем большинство потенциальных постоянных жителей Украины изменили свое мнение в пользу того, чтобы остаться в стране, уже во время своего пребывания здесь.

Желание получить гражданство Украины выразили половина опрошенных иностранцев (51%). Среди факторов, которые положительно влияют на желание получить гражданство, выявлены следующие: старший возраст, высокий уровень образования, состояния в браке, трудоустроенность, достаточный уровень владения украинским языком и хорошие взаимоотношения с местным населением. Больше заинтересованы в получении гражданства Украины беженцы. Общая доля тех, кто задекларировал желание получить гражданство Украины и уже начал собирать документы, составляет лишь 9,6%.

Основными проблемами в сфере доступа иностранцев к получению гражданства Украины являются:

- отсутствие доступа к информации о процедуре;
- случаи некачественного перевода имени и фамилии лиц, что приводит к несогласованности данных в различных документах;
- несогласованность практики указания места рождения в документах;
- жесткие условия приобретения гражданства для большинства мигрантов и сложности самой процедуры натурализации.

Проанализированные программы не содержат мероприятий, направленных на содействие натурализации иностранцев или на упрощение самой процедуры получения гражданства. Вопросы приобретения мигрантами гражданства Украины в государственных программах ограничиваются мерами по разработке квалификационных требований и порядка определения уровня владения украинским языком лицами, которые подают ходатайство о принятии в гражданство Украины.

В процессе работы был проведен анализ четырех мероприятий, предусмотренных пунктами 2.2 и 2.3 Плана интеграции мигрантов, пунктом 4.4. Плана по интеграции беженцев и пунктом 55 Плана мероприятий по реализации Концепции государственной миграционной политики Украины. В отчетах

отсутствует информация о состоянии выполнения мероприятий по разработке методических рекомендаций по определению уровня владения украинским языком и установления единых требований по определению уровня подготовки лиц.

По информации общественных организаций, которые оказывают помощь мигрантам, на практике лица не проходят тестирование для оценки уровня владения украинским языком.

РЕКОМЕНДАЦИИ

По законодательству:

- Разработать проект Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «О гражданстве Украины» и проект Закона Украины «О внесении изменений в Закон Украины «Об иммиграции», предусмотрев упрощение процедуры получения гражданства Украины иностранными гражданами, которые закончили обучение в вузах Украины.
- Внести изменения в п. 2.2. Плана мероприятий по интеграции мигрантов в украинское общество на 2011-2015 гг. и п. 4.4. Плана мероприятий по интеграции беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, в украинское общество на период до 2020 г. для уточнения сроков и координации действий по их выполнению.

К выполнению Планов мероприятий

- Разработать квалификационные требования и порядок определения уровня владения украинским языком лицами, подают ходатайство о принятии в гражданство Украины, с учетом предложений Совета Европы в соответствии с пунктом 2.2. Плана мероприятий по интеграции мигрантов в украинское общество на 2011-2015 гг.
- Разработать методические рекомендации по определению уровня владения украинским языком лицами, которые подают ходатайство о принятии в гражданство Украины, и предложения относительно установления единых требований по определению уровня подготовки указанных лиц в соответствии с пунктом 2.3. Плана мероприятий по интеграции мигрантов в украинское общество на 2011-2015 гг.
- Дополнить Планы по интеграции мигрантов и беженцев мерами, направленными на:
 - облегчение процедуры получения гражданства;
 - улучшение доступа иммигрантов к информации о процедуре;
 - улучшение мониторинга процедуры для урегулирования несогласованности данных лиц в различных документах и практики указания места рождения в документах;

Для центральных и местных органов исполнительной власти:

- Разработать методические рекомендации по обучению работников органов исполнительной власти на всех уровнях по предотвращению и противодействию дискриминации.
- Обеспечить разработку и включение учебной программы по предотвращению и противодействию дискриминации в программу в обязательный курс повышения квалификации сотрудников, работающих над выполнением обоих интеграционных планов.
- Разработать систему сбора и оценки жалоб на проявления дискриминации в сфере доступа к гражданству.
- Наладить сбор информации о количестве лиц, которые подают ходатайство на получение гражданства Украины, и результаты рассмотрения заявлений и определить учреждение ответственное за сбор, анализ и предоставление такой информации. Желательно также наладить сбор инфор-

мации о распределении контингентов заявителей и получателей по полу, возрасту, стране происхождения, статусом пребывания и региону проживания в Украине. Это позволит в перспективе применять показатель доли удовлетворенных заявлений на принятие в гражданство Украины для проведения мониторинга и оценки эффективности государственных программ в этой сфере.

В сфере доступа к занятости

Среди опрошенных мигрантов-резидентов трудоустроены 80%, а среди беженцев – 76%. Кроме того, 8% иностранных студентов совмещают работу с учебой. Чаще иностранцы работают в торговле, сфере услуг и строительстве. Лишь около 40% работающих респондентов работают официально, среди предпринимателей официально оформлены чуть больше половины. В Государственную службу занятости обращались лишь 5% опрошенных, из них только один человек был доволен работой данной службы полностью.

Основными проблемами в сфере доступа иностранцев к занятости является низкий уровень официального трудоустройства, трудности с оформлением разрешения на предпринимательскую деятельность и низкая осведомленность об услугах, которые предоставляет Государственная служба занятости, особенно среди мигрантов-резидентов. Государственные программы нацелены на содействие трудоустройству, но преимущественно беженцев.

Согласно законодательству, иностранцы, имеющие статус беженца или разрешение на постоянное проживание, формально имеют такие же права в сфере трудоустройства, что и граждане Украины. В действительности же иностранное гражданство и расовое различие нередко становятся препятствиями к трудоустройству – многие работодатели не желают брать на работу иностранцев, особенно представителей «видимых меньшинств». Почти две трети опрошенных соглашались с тем, что иностранцам труднее найти работу, в частности высокооплачиваемую, чем местному населению.

Государственными органами осуществляются мероприятия по содействию трудоустройству беженцев, в частности проводятся мини-ярмарки вакансий, однако рабочие места обычно являются малопривлекательными. Мероприятий, направленных на содействие предпринимательской деятельности мигрантов, государственные программы не содержат.

РЕКОМЕНДАЦИИ

По законодательству

- Согласовать приказ Минсоцполитики № 135 «Об утверждении Технического описания бланка разрешения на использование труда иностранцев и лиц без гражданства в Украине» с постановлением КМУ № 437 «Вопросы выдачи, продления и аннулирования разрешения на применение труда иностранцев и лиц без гражданства».
- Внести изменения в постановление КМУ № 437 «Вопросы выдачи, продления и аннулирования разрешения на применение труда иностранцев и лиц без гражданства», исключив иностранцев или лиц без гражданства, в отношении которых принято решение об оформлении документов для решения вопроса о признании беженцем или лицом, нуждается в дополнительной защите, из перечня лиц, которые должны получать разрешения на применение на конкретных должностях труда.

- Определить процедуру получения помощи по безработице беженцам и иностранцам, которые постоянно проживают в Украине, в рамках выполнения пункта 11.3. Плана мероприятий по интеграции беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, в украинское общество на период до 2020 г.
- Внести изменения в проект приказа МВД Украины «Об утверждении Типового положения о Центре социальной интеграции беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, Государственной миграционной службы Украины» с целью гарантирования доступа всех категорий иммигрантов к услугам центров социальной интеграции.

К выполнению Планов мероприятий

- Предусмотреть разработку механизма содействия трудоустройству иностранных студентов и иностранцев, временно проживающих в Украине. В частности, установить льготные условия для получения иностранными студентами и лицами без гражданства разрешения на временное трудоустройство и разработать механизмы получения иностранцами-выпускниками высших учебных заведений Украины разрешений на пребывание и трудоустройство в случае готовности украинского работодателя предоставить им рабочее место в соответствии с приобретенной специальностью согласно пункту 61 Плана мероприятий по реализации Концепции государственной миграционной политики.
- Ввести упрощенную процедуру трудоустройства в Украине иностранцев, необходимых экономике страны, прежде всего высококвалифицированных. Освободить специалистов такого уровня от необходимости получения разрешения на трудоустройство в Украине.
- Упростить процедуру трудоустройства для иностранцев, которые прибыли в Украину в порядке, не требующем получения визы с соответствующим внесением изменений в Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства». Перейти от процедуры предоставления разрешения работодателю на найм иностранной рабочей силы в предоставлении разрешения иностранцу на трудоустройство в стране. Перечень документов на предоставление разрешения следует ограничить заявлением; двумя цветными фотографиями размером 3,5 x 4,5 см; квитанция о внесении платы в бюджет государства за рассмотрение заявления (в размере 250 грн. за 90 дней); копии страниц паспортного документа иностранца, которые содержат основные идентификационные данные с переводом на государственный язык, заверенные нотариально.
- Рассмотреть возможность вместо предоставления статуса безработного направлять беженцев на повышение квалификации, переквалификации, привлечения их к общественным работам.
- Ввести систему патентования видов деятельности, связанных с работой в домохозяйствах (нянями, уборщиками, садовниками и т.п.) для мигрантов-резидентов.

Для центральных и местных органов исполнительной власти

- Разработать систему сбора и оценки жалоб на проявления дискриминации в сфере доступа к трудоустройству и предусматривать информирование иммигрантов о наличии такой системы.
- Разработать методические рекомендации по обучению работников органов исполнительной власти на всех уровнях по предотвращению и противодействию дискриминации в сфере занятости.
- Обеспечить включение программы по предотвращению и противодействию дискриминации в сфере занятости в программу обязательного курса повышения квалификации сотрудников, работающих над выполнением обоих интеграционных планов.
- Государственной службе занятости наладить сбор информации о количестве иностранцев/беженцев, которые обращаются за помощью в трудоустройстве в центры занятости (учет безра-

ботных в разрезе гражданства). Это позволит в перспективе расширить перечень показателей для оценки эффективности государственных программ в этой сфере.

- Ввести опрос относительно положения иностранцев в сфере занятости (могут быть осуществлены после проведения следующей переписи населения).

В сфере доступа к образованию

Уровень образования иностранцев довольно высокий: высшее, незаконченное высшее и среднее специальное образование имеют более трех четвертей опрошенных. Среди респондентов почти не встречается лиц, имеющих только начальное образование или не имеющих образования.

Острой для мигрантов является языковая проблема. Украинским языком свободно владеет лишь десятая часть респондентов, русским – чуть меньше половины. 75% тех, кто владеет украинским языком, посещали курсы украинского языка, среди них 84,8% имеют сертификат об окончании курсов. На сегодня сеть заведений, на базе которых функционируют курсы украинского языка, недостаточно развита. Что касается курсов истории и культуры Украины, то их фактически не существует.

Дошкольное и школьное образование для детей мигрантов в целом доступна (это подтверждают как опрошенные иностранцы и лидеры общин мигрантов, так и представители органов государственной власти). Трудности при устройстве детей в детский сад и в школу обычно не связаны с гражданством или этническим происхождением, а типичны для жителей Украины. Вместе с тем, меры, направленные на содействие в дошкольном и школьном образовании детей, предусмотрены лишь в отношении детей беженцев и искателей убежища.

Существуют проблемы с признанием дипломов об образовании иностранцев. В частности, признание дипломов беженцев часто становится невыполнимым из-за невозможности обращения в страну их происхождения. Хотя договоры о признании дипломов заключены с 22 странами, случаи нострификации дипломов иностранцев в Украине редкость, в частности в 2012 г. было признано лишь пять дипломов. При этом представители государственных органов власти оценивают процедуру нострификации дипломов как тяжелую, но не дискриминационную.

При анализе законодательного обеспечения выполнения государственных программ были обнаружены положения, ведущие к ограничению доступа различных категорий иммигрантов к образованию в вузе. Что касается состояния выполнения государственных программ, то среди результатов можно отметить определение перечня учебных заведений для внедрения адаптационных курсов и разработки на уровне МОН программы спецкурса «Межкультурный диалог», а также учебных программ и методических рекомендаций в вузах города Одессы и Чернигова.

РЕКОМЕНДАЦИИ

По законодательству

- Внести изменения в постановление КМУ № 778 от 27.08.2010 г. «Об утверждении Положения об общеобразовательном учебном заведении» с целью более четкого разъяснения процедуры принятия детей в общеобразовательные учебные заведения, в частности подчеркивая, что отсутствие информации о прививках не является основанием отказа в зачислении в учебное заведение.

- Внести изменения в систему подачи электронного ходатайства при внесении данных в личный электронный кабинет при подаче документов в университеты, добавив категорию «беженцы» в перечень заявителей.
- Урегулировать на законодательном уровне вопрос получения беженцами медицинской справки по форме № 086-у (информация о прививках) для создания гарантий при зачислении в вуз.
- Внести изменения в приказ МОН № 632 от 28.05.2012 г. для устранения преград для признания документов об образовании беженцев, которые не могут обратиться в органы государственной власти страны своего происхождения.
- Внести изменения в проект приказа МВД Украины «Об утверждении Типового положения о Центре социальной интеграции беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, Государственной миграционной службы Украины» с целью расширения круга лиц, которым будут предоставляться услуги в центрах социальной интеграции в таких категориях, как мигранты, беженцы и иностранные студенты.

К выполнению Планов мероприятий

- Внести изменения в п. 2.1. Плану мероприятий по интеграции мигрантов в украинское общество на период 2011-2015 гг. и п. 3.3. Плана мероприятий по интеграции беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, в украинское общество на период до 2020 г. для уточнения сроков и координации действий по их выполнению.
- Внести изменения в п. 1.1.2 Плана мероприятий по интеграции мигрантов в украинское общество на период 2011-2015 гг. и п. 10.1 Плана мероприятий по интеграции беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, в украинское общество на период до 2020 г. для уточнения сроков и координации действий по их выполнению.
- Разработать и утвердить типовые учебные планы, способствующие интеграции мигрантов, в частности беженцев, в учебный процесс в рамках выполнения п. 4 Плана мероприятий по интеграции мигрантов в украинское общество на период 2011-2015 гг.
- Утвердить порядок выдачи сертификатов государственного образца о прохождении адаптационных курсов для беженцев, а также курсов изучения украинского языка, истории, культуры, государственного устройства Украины, и соответствующего законодательства в рамках выполнения п. 9.1. Плана мероприятий по интеграции беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, в украинское общество на период до 2020 г.
- Определить механизм и источники предоставления государственных стипендий мигрантам, беженцам и иностранным студентам, на период обучения на адаптационных курсах для беженцев, а также курсов изучения украинского языка, истории, культуры, государственного устройства Украины, и соответствующего законодательства в рамках выполнения п. 9.2. Плана мероприятий по интеграции беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, в украинское общество на период до 2020г.
- Создать условия для адаптации учебного процесса в общеобразовательных учебных заведениях для интеграции мигрантов и беженцев, не достаточно владеющих государственным языком путем разработки и внедрения методики обучения иностранцев и издания специализированных учебников.
- Дополнить Планы следующими мерами:
 - разработать курс о правах человека в рамках учебных программ для беженцев и мигрантов, отдельно выделить тему защита и предупреждение дискриминации в таком курсе;

- разработать общие программы для украинских детей по толерантности и уважения многообразия, в такие программы необходимо включать практические задания и шире рассматривать тему недискриминации и равенства для формирования толерантного отношения к мигрантам.

Для центральных и местных органов исполнительной власти

- Разработать систему оценки жалоб на проявления дискриминации в рамках оценки эффективности выполнения обоих планов и учета таких оценок при разработке следующих мероприятий.
- С целью предотвращения и противодействия дискриминации следует разработать методические рекомендации по обучению работников органов исполнительной власти на всех уровнях по этому вопросу, обеспечить включение такой программы в обязательный курс повышения квалификации сотрудников, работающих над выполнением интеграционных планов.
- Министерству образования и науки Украины наладить учет детей мигрантов и беженцев, которые посещают детские сады и школы и сбор информации о количестве поданных иностранцами/беженцами заявок на признание дипломов об образовании и результатах рассмотрения этих заявок, а также сведений о посещаемости курсов по изучению украинского языка и результаты прохождения таких курсов. Это позволит в перспективе расширить перечень показателей для оценки эффективности государственных программ в этой сфере.
- Ввести опрос положения иностранцев в сфере доступа к образованию (могут быть осуществлены после проведения следующей переписи населения).

В сфере доступа к медицинскому обслуживанию

Услугами здравоохранения воспользовались две трети опрошенных. Иностранцы в основном обращаются в государственные медицинские учреждения. Среди частных клиник популярностью пользуются только стоматологические. Среди тех, кто обращался в органы здравоохранения, 27,5% отметили наличие проблем при обращении. Основной проблемой при получении иностранцами медицинских услуг является требование оплатить за них (за регистрацию, плату врачу и т.д.). Лидеры общин отмечают, что богатые члены общин помогают бедным с покупкой лекарств. Были случаи сбора членами общин средств на лечение соотечественника и выделения посольством (консульством) средств на лечение серьезной болезни или проведения сложной операции.

Полис медицинского страхования имеют около 40% иностранцев. Основной контингент пользователей услуг медицинского страхования – иностранные студенты, среди них страховку имеют четырех пятых. Мигранты-резиденты и беженцы редко оформляют медицинскую страховку.

В целом ситуация с доступом к учреждениям здравоохранения оценивается опрошенными значительно лучше, чем с доступом в другие учреждения. Большинство опрошенных не соглашается с тем, что иностранцам труднее получить медицинскую помощь, чем украинцам.

Государственные программы содержат широкий спектр мероприятий, направленных на улучшение доступа к медицинскому обслуживанию беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, ищущих убежища, в том числе детей, разлученных с семьей. Вместе с тем, вопросы улучшения медицинского обслуживания других категорий мигрантов в государственных программах не рассматриваются. Основной проблемой является платная основа таких услуг для всех категорий мигрантов. Среди

результатов выполнения мероприятий следует отметить внесение изменений в основы законодательства Украины о здравоохранении, Закон Украины «Об охране детства» и введение практики оказания медицинской, психологической и психиатрической помощи для беженцев в Ровенской области.

РЕКОМЕНДАЦИИ

По законодательству

- Внести изменения в Проект Закона «Об общеобязательном государственном медицинском страховании» в части отмены требования ведения учета застрахованных лиц с указанием места их проживания и регистрации и отмены требования о наличии регистрации места жительства для заключения договора о добровольном медицинском страховании.
- Внести изменения в Проект Закона «Об общеобязательном государственном медицинском страховании», четко отметив, что беженцы подпадают под обязательное государственное медицинское страхование.

Для центральных и местных органов исполнительной власти

- Разработать методические рекомендации по обучению работников органов исполнительной власти на всех уровнях по предотвращению и противодействию дискриминации в сфере оказания медицинской помощи.
- Обеспечить включение учебной программы по предотвращению и противодействию дискриминации в сфере оказания медицинской помощи в обязательный курс повышения квалификации сотрудников, работающих над выполнением обоих интеграционных планов.
- Разработать систему оценки жалоб на проявления дискриминации в рамках оценки эффективности выполнения обоих планов и учета таких оценок при разработке следующих мероприятий.
- Ввести опрос относительно положения иностранцев в сфере доступа к медицинским услугам и медицинского страхования (могут быть осуществлены после проведения следующей переписи населения).

В сфере доступа к жилью

Почти половина опрошенных нуждается в поддержке государства в обеспечении жильем. Около четырех пятых иностранцев нашли жилье в течение месяца. Среди всех респондентов примерно равное количество составляют те, кто искал самостоятельно, те, кому помогли родственники, и те, кому помогли должностные лица.

Согласно данным проведенного опроса, каждый шестой иностранец имеет собственную квартиру или дом. Вдвое больше опрошенных арендуют жилье самостоятельно или с членами своей семьи, однако большинство арендаторов лишены возможностей регистрации по месту жительства из-за нежелания арендодателей регистрировать иностранцев в своих домах. Отсутствие регистрации значительно затрудняет доступ иностранцев к услугам образования, здравоохранения и административных услуг.

Опрос показал, что иностранцы часто платят за жилье больше украинцев, половина опрошенных отметили, что украинцы предпочитают своих граждан при предоставлении услуг аренды жилья.

Деятельность государственных органов власти в сфере жилищного обеспечения иммигрантов направлена только на беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите. Для беженцев суще-

ствуют возможности обеспечения жильем в пунктах временного пребывания, однако они недостаточны – лишь каждый восьмой беженец проживает в этих пунктах. Создание Фонда социального жилья для временного размещения беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, в сельской местности, которые осуществлялись в двух областях (Одесская и Хмельницкая), не дало желаемых результатов, поскольку предложенные квартиры, расположенные в отдаленных селах, оказались непривлекательными для бенефициаров из-за отсутствия возможностей трудоустройства.

РЕКОМЕНДАЦИИ

По законодательству

- Согласовать нормативно-правовые акты по ч. 2 ст. 2 Закона Украины «О свободе передвижения и свободном выборе места проживания в Украине», поскольку регистрация места проживания или места пребывания лица или ее отсутствие не могут быть условием реализации прав и свобод, предусмотренных Конституцией, законами или международными договорами Украины, или основанием для их ограничения.
- Внести изменения в проект закона Украины «О перечне административных услуг и плату (административный сбор) за них» для уточнения определения понятия административная услуга. По оценке экспертов, существующее определение является слишком широким.
- Установить процедуру обращения за административными услугами лиц, которые обратились за защитой в Украине.
- Внести изменения в приказ МВД № 1077 от 22.11.2012 г., устанавливая порядок внесения отметки о регистрации места жительства в справки об обращении за защитой.
- Внести изменения в Закон Украины «О социальных услугах» дополнив круг лиц, имеющих право на получение социальных услуг, такими категориями как мигранты и иностранные студенты.
- Согласовать постановление КМУ № 422 от 31.03.2004 г. Законом Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите», изменив ссылки в Закон Украины «О беженцах» на соответствующие ссылки в Закон Украины «О беженцах и лицах, нуждающихся в дополнительной или временной защите».
- Урегулировать процедуру предоставления статуса ребенка, лишённого родительской опеки, а также статуса ребенка-сироты и детей, разъединённых с семьей.
- Доработать и принять приказ МВД об утверждении Типового положения о центре (центры) приема и пребывания детей-беженцев и детей, которые признаны лицами, нуждающимися в дополнительной защите, и детей, разъединённых с семьей, которые подали заявление о признании беженцем или лицом, нуждающимся в дополнительной защите, на базе пунктов временного размещения беженцев ГМС Украины.
- Разработать подзаконный акт, регулирующий создание центра приема и пребывания одиноких матерей и одиноких беременных женщин из числа беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, на базе пункта временного размещения беженцев в г. Яготине Киевской области.

К выполнению Планов мероприятий

- Обеспечить возможность предоставления беженцам социального жилья в рамках выполнения п. 6.3 Плана мероприятий по интеграции беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, в украинское общество на период до 2020 г.
- Разработать и внедрить механизмы стимулирования поселения мигрантов и беженцев в депрессивных районах в рамках выполнения п. 6.6 Плана мероприятий по интеграции бе-

женцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, в украинское общество на период до 2020 г.

В центральные и местные органы исполнительной власти

- Разработать методические рекомендации по обучению работников органов исполнительной власти на всех уровнях по предотвращению и противодействию дискриминации.
- Обеспечить включение учебной программы по предотвращению и противодействию дискриминации в обязательный курс повышения квалификации сотрудников, работающих над выполнением обоих интеграционных планов.
- Наладить сбор информации о количестве лиц, желающих получить возможность жить в ПВРБ. Это позволит в перспективе расширить перечень показателей для оценки эффективности государственных программ в этой сфере.
- Ввести опрос относительно положения иностранцев в сфере доступа жилья (могут быть осуществлены после проведения следующей переписи населения).

Отношения с местным населением и государственными органами власти

Две трети различных категорий мигрантов активно вовлечены в общение с местным населением, и столько же оценивает отношение местного населения к себе как дружественное. Мигранты активно следят и обсуждают жизнь в стране посредством телевидения, Интернета и личного общения с местными жителями. Одновременно, треть опрошенных, принадлежащих к нетрадиционным мигрантам, чувствует неприязненное отношение к себе преимущественно от прохожих и правоохранителей. Каждый четвертый испытывает неравное отношение по причине своего этнического происхождения и религиозных убеждений преимущественно в общественном транспорте и от госслужащих.

Проанализированные государственные программы содержат меры, направленные на предупреждение ксенофобии, как среди мигрантов, так и среди местного населения. Вместе с тем отсутствуют меры, направленные на повышение толерантности и предупреждения нетерпимости среди работников органов государственной власти, в частности правоохранительных органов. Результаты опроса иммигрантов и интервью с лидерами общин свидетельствуют о низком уровне осведомленности относительно государственных программ.

РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Сформировать полноценную систему информирования населения о необходимости осуществления активной иммиграционной политики и по формированию толерантности в обществе. Система должна включать регулярное размещение социальной рекламы, подготовку специальных выпусков СМИ, телепередач, систему факультативных занятий в высших учебных заведениях Украины, издание и распространение информационных буклетов. Необходимо систематическое проведение соответствующих занятий в школах с охватом не менее 10% всех учеников ежегодно.
2. Расширить полномочия ГМС, которые бы включали осуществление мероприятий по формированию толерантности к иностранцам и лицам без гражданства, оставив за Государственным Уполномоченным по этнополитике и Министерством культуры подобные функции в отношении национальных меньшинств.
3. Усилить сотрудничество государственных органов с НПО мигрантов с целью повышения осведомленности мигрантов о государственных программах и мероприятиях, повышение уровня участия в них. Привлекать НПО к разработке учебных программ и мониторинга их выполнения.

4. Как государственным органам, так и общественным организациям следует содействовать распространению среди мигрантов информации относительно участия в добровольной системе пенсионного страхования, возможностей трудоустройства и открытия собственного бизнеса в Украине.
5. Разработать и распространить информационно-просветительские материалы для ознакомления иммигрантов с механизмами защиты от дискриминации на родных языках общин.
6. Наладить обмен информацией между общинами, общественными организациями и правительственными структурами Украины, в частности сведениями о численности и составе членов организаций мигрантов, проблем, с которыми они сталкиваются, помощи, в которой они нуждаются.

Защита от дискриминации и преступлений ненависти

Менее четверти опрошенных иностранцев знают о существовании Закона о запрете дискриминации в Украине и только 15,5% ответили, что их право на защиту от дискриминации достаточно защищено.

Опрошенные представители органов государственной власти в большинстве случаев отрицают наличие жалоб иностранцев о дискриминации в рамках своих ведомств. Вместе с тем, более четверти опрошенных иностранцев сталкивалась с недоброжелательным отношением и отказом в помощи со стороны государственных структур, более трети – с непропорциональными действиями со стороны милиции. На сегодня единственным органом власти, который ведет мониторинг жалоб иностранцев (как и граждан Украины) о нарушении их прав, является Секретариат Уполномоченного Верховной Рады Украины по правам человека, однако по статистике Секретариата трудно однозначно различить случаи дискриминации по гражданству, этническому происхождению или религией и случаи нарушения прав, которые являются типичными как для мигрантов, так и для граждан Украины.

Существующее законодательство, которое регулирует ответственность за преступления ненависти, имеет существенные недостатки, в частности сложное доказательство умысла, наличие антидискриминационной составляющей, и широкое применение для привлечения к ответственности за использование языка вражды.

В публичном доступе можно найти только учет судебных дел по статье 161 УК. Публичная информация об учете дел по другим статьям УК отсутствует как форма, по которой такая информация собирается. Отсутствие сводной статистики сообщенных дел, дел по которым начато следствие, переданных в суд дел, и тех, по которым вынесены обвинительные или оправдательные приговоры, не дает возможности дать объективную оценку динамике роста преступлений на почве ненависти, эффективности работы правоохранительных органов и развития судебной практики.

Отсутствие открытой информации об индикаторах, которые используются МВД для документирования, квалификации и расследования преступлений ненависти, не позволяет понять нынешний подход правоохранительных органов, сравнить с той методологией, которую используют общественные организации, а, следовательно, найти путь для согласования обоих подходов для налаживания сотрудничества.

Результаты проведенного опроса показывают низкий уровень доверия мигрантов к системе правоохранительных органов, и ведут к снижению сообщений о случаях ненависти.

Отсутствие информации о мерах по налаживанию сотрудничества правоохранительных органов с общинами мигрантов и общественными организациями также не поощряет мигрантов обращаться за помощью в милицию.

Учитывая это, именно обучающий компонент и работа с общинами мигрантов и общественностью поможет правоохранительным органам повысить эффективность своей работы в сфере противодействия преступлениям на почве ненависти.

На ключевые вопросы анкеты опроса иностранцев «Насколько хорошо законодательство защищает права иностранцев в Украине?» И «Как Вы считаете, обеспечены в Украине условия для интеграции иммигрантов в украинское общество?» Большинство респондентов выбрали промежуточные варианты ответов. Это является свидетельством того, что государство достигло определенных результатов в сфере политики интеграции иммигрантов, однако реализованные мероприятия являются явно недостаточными.

Итак, результаты исследования показывают, что в Украине существует дискриминация иммигрантов, эффективность действий государственной политики в сфере интеграции иммигрантов остается неудовлетворительной.

В Украине разработаны и внедрены нормативные акты, регламентирующие вопросы доступа иностранцев к трудоустройству, услуг образования, медицинского обслуживания, обеспечения жильем. Однако этот доступ ограничен из-за наличия законодательных несогласованностей и дискриминационных положений, неосведомленность и низкий уровень владения языком мигрантами, а также в результате действий других сторон (работодателей, работников учреждений здравоохранения и т.п.) и в силу объективных причин (несоответствие качества услуг потребностям мигрантов).

Из девяти разработанных в процессе исследования показателей оценки эффективности государственной политики в сфере интеграции иммигрантов, которые могут быть оценены исходя из современной миграционной статистики, только два достигают приемлемых значений. Это интенсивность приобретения гражданства Украины беженцами (один из двух определенных показателей эффективности государственной политики в сфере доступа к гражданству) и уровень прохождения языковых курсов (один из трех показателей доступа к образованию).

Залогом успеха политики интеграции в Украине является последовательность ее проведения, опора на изучение мирового опыта и проведение исследований на постоянной основе, использование четких индикаторов оценки ее успешности.

Для усовершенствования государственной политики в сфере интеграции иммигрантов необходимо как внесение изменений в действующие нормативные акты, в частности их согласования между собой, так и разработка новых мер. Необходимо упростить доступ иностранцев в первую очередь к трудоустройству, принять меры по искоренению дискриминации. Особенно актуальной становится задача повышения уровня осведомленности как мигрантов, так и местного населения о мерах интеграции и важности интеграционной политики в целом.