

Интеграция беженцев в Республике Беларусь, Республике Молдова и Украине

«Стратегия действий»

Олдрих Андрысек, руководитель проекта, старший эксперт по юридическим вопросам
Тарья Рантала, старший эксперт по социально-экономическим вопросам



Проект
финансируется
Европейским Союзом



Проект исполняется
Управлением Верховного
Комиссара ООН по делам
беженцев



Шведская миграционная
служба является проектным
партнером



Международная Организация
по Миграции является
проектным партнером

Итоговый отчет *

«Невозможно чувствовать себя уверенно, пока нет чувства причастности, невозможно чувствовать себя причастным, не будучи принятым».

(из выступления г-на Эрика Стенстрема, юридического консультанта Шведской миграционной службы, на заключительном семинаре Проекта по интеграции беженцев в Гомеле, 9 октября 2007 года, касательно того, что необходимо для успешной интеграции)

** Этот отчет переведен на русский язык, но за основу принимается английский текст. Оба текста представлены на сайтах www.soderkoping.org.ua и www.refworld.org.*

Эксперты:

Олдрих Андрысек, руководитель проекта,
старший эксперт по юридическим вопросам (УВКБ ООН)

Тарья Рантала, старший эксперт по социально-экономическим вопросам
(Министерство труда Финляндии)

Ассистенты проекта:

Анна Лукинова (Украина), Диана Чуботару (Молдова),
Александр Краснянский и Вячеслав Жакевич (Беларусь)

Окончательное редактирование:

Энн-Мэри Деммер
Неофициальный перевод с английского языка.

Для контактов: Секретариат Седеркопингского процесса/по вопросам пограничного сотрудничества
ул. Ивана Мазепы, 32-А, Киев 01015, Украина
тел: +380 44-254-53-46/47
факс: +380 44-288-98-50
www.soderkoping.org.ua

Настоящий отчет подготовлен двумя международными экспертами: Олдрихом Андрысеком, старшим экспертом по правовым вопросам и Тарьей Ранталой, старшим экспертом по социально-экономическим вопросам.

Эта публикация издается при помощи Европейской Комиссии. Публикация представляет взгляды авторов и ни в коей мере не является каким-либо обязательством и не выражает официальную позицию или взгляды Европейской Комиссии, МОМ, УВКБ ООН и Шведской миграционной службы.

Данный отчет можно свободно цитировать, упоминать в ссылках и копировать в научно-исследовательских и некоммерческих целях без предварительного разрешения Европейской Комиссии, МОМ, УВКБ ООН и Шведской миграционной службы. Ссылка на источник обязательна. В интернете этот отчет доступен на сайте www.soderkoping.org.ua

© Европейская Комиссия, 2008

Содержание

1. Резюме.....	7
2. Задачи Проекта по интеграции беженцев	12
3. Методология.....	13
4. Общие наблюдения относительно интеграции беженцев в Беларуси, Молдове и Украине и сопутствующие рекомендации	15
4.1. Институциональное строительство, национальная политика интеграции и международное сотрудничество	19
4.2. Соблюдение прав беженцев и доступ к информации.....	22
4.3. Документы и перевод документов.....	23
4.4. Языковые навыки.....	24
4.5. Потребности в переселении в третьи страны.....	25
5. Анализ и рекомендации по странам: Беларусь	27
5.1. Введение	27
5.2. Законодательство и документы	27
5.2.1. Регистрация по месту проживания	27
5.2.2. Проездной документ по Конвенции.....	29
5.3. Уровень образования беженцев	30
5.3.1. Доступ к начальному образованию	31
5.3.2. Доступ к высшему образованию	31
5.4. Занятость и услуги по трудоустройству.....	32
5.4.1. Общая ситуация	32
5.4.2. Центры занятости	35
5.4.3. Работодатели.....	36
5.4.4. Частные/коллективные формы предпринимательства	36
5.5. Жилье	37
5.6. Социальные пособия и пенсии.....	38
5.7. Здравоохранение	40
5.8. Юридические консультации и возможности НПО	41
5.9. Процедуры натурализации/гражданство	41
5.10. Отношения с местным населением	42
6. Анализ и рекомендации по странам: Молдова.....	43
6.1. Введение	43
6.2. Законодательство и документы	45
6.2.1. Регистрация по месту проживания	45
6.2.2. Проездной документ по Конвенции.....	46
6.3. Уровень образования беженцев	47
6.3.1. Доступ к начальному образованию	48
6.3.2. Доступ к высшему образованию	49
6.4. Занятость и услуги по трудоустройству.....	50
6.4.1. Общая ситуация	50
6.4.2. Центры занятости	52
6.4.3. Работодатели.....	53
6.4.4. Предпринимательство	53
6.5. Жилье.....	54
6.6. Социальные пособия и пенсии.....	56
6.7. Здравоохранение	58
6.8. Юридические консультации и возможности НПО	59
6.9. Процедуры натурализации/гражданство	60
6.10. Отношения с местным населением	62
7. Анализ и рекомендации в отношении ситуации в Украине	63
7.1. Введение	63
7.2. Законодательство и документы	66
7.2.1. Документы беженцев и регистрация проживания.....	66
7.2.2. Проездной документ по Конвенции.....	69
7.3. Уровень образования беженцев	70

7.3.1. Начальное и среднее образование	71
7.3.2. Высшее образование.....	72
7.4. Занятость и центры занятости	73
7.4.1. Общая ситуация	73
7.4.2. Центры занятости	74
7.4.3. Работодатели.....	77
7.4.4. Предпринимательство	77
7.5. Жилье	78
7.6. Социальные пособия и пенсии.....	79
7.7. Здравоохранение	81
7.8. Юридические консультации и возможности НПО	82
7.9. Процедуры натурализации/гражданство	84
7.10. Отношения с местным населением	86
8. Общие выводы.....	87
Приложения	89
Приложение 1. Анкета для интервьюирования беженцев.....	89
Приложение 2А,В,С,Д. Анализ анкет по странам	101
Приложение 3. Программа работы группы Экспертов.....	177

Список аббревиатур и сокращений

ЕСБИ – Европейский совет по делам беженцев и изгнанников
Б – организация беженцев/беженцы
БГУ – Белорусский государственный университет
БКК – Белорусский Красный Крест
ВВП – валовой внутренний продукт
ВИЧ/СПИД – вирус иммунодефицита человека / синдром приобретенного иммунодефицита
ГДГИРФЛ – Государственный департамент гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц (Украина)
ГКНР – Государственный комитет Украины по делам национальностей и религий
ЕК – Европейская Комиссия
ЕН – единый налог (Беларусь)
ЕС – Европейский Союз
МВД – Министерство внутренних дел
МИР – Министерство информационного развития
МНУМ – Международный независимый университет Молдовы
МО – международные организации
МОМ – Международная организация по миграции
МФК – Международная финансовая корпорация
МФРСХ – Международный фонд развития сельского хозяйства
НДС – налог на добавленную стоимость
НПО – неправительственная организация
ООН – Организация Объединенных Наций
ОСБ – определение статуса беженца
П – правительство
ПВР – пункт временного размещения
ПД – проездной документ
ПДК – проездной документ по Конвенции
ПИБ – Проект по интеграции беженцев
ПРООН – Программа развития ООН
СБУ – Служба безопасности Украины
СНГ – Содружество Независимых Государств
ТБ – туберкулез
УВКБ ООН – Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев
ЮНЕСКО – Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИСЕФ – Детский фонд ООН

Благодарность

Эксперты благодарят Руководящий комитет за доверие и постоянную поддержку в выполнении этой задачи. Они также хотели бы выразить благодарность властям Беларуси, Молдовы и Украины, а именно – соответствующим службам, ответственным за работу с беженцами, и другим многочисленным сотрудникам государственных органов, которые принимали Экспертов с неизменной любезностью и терпением, щедро делясь с ними своими знаниями, заботами и оценками. Эксперты также обязаны многим беженцам и представителям их организаций, с которыми они смогли встретиться и провести исчерпывающие беседы; их многообразный опыт и проблемы были неоценимо важны для исполнения данной работы. Вклад сотрудников неправительственных организаций и различных международных межправительственных организаций был в равной степени необходимым для лучшего понимания существующих сложных общественных реалий в трех принимающих странах. Особая благодарность – представителям и сотрудникам УВКБ ООН, без чьей поддержки и специальных знаний не многого удалось бы достичь. Отдельное спасибо – редактору за ее терпеливую и тщательную проверку текста.

Выводы и рекомендации Экспертов, хотя и основываются на информации, собранной с помощью многих их собеседников, были сделаны и сформулированы независимо, и поэтому Эксперты несут за них единоличную ответственность. Эксперты выражают искреннюю надежду на то, что эта «Стратегия действий» поможет правительствам, международным организациям и НПО содействовать вынужденным эмигрантам и обществу стран, которые дали им убежище.

Женева/Хельсинки
Январь 2008 года

1. Резюме

Нынешний процесс глобализации приводит к тому, что люди становятся всё более мобильными, чем когда-либо в прошлом; одни переезжают добровольно, другие стремятся избежать преследования в стране своего происхождения. Беларусь, Молдова и Украина стали странами иммигрантов и не могут изолироваться от современных миграционных тенденций. Были подписаны международные конвенции, лица, ищущие убежища, имеют доступ к процедурам определения статуса беженца, волей-неволей беженцы и их семьи разделяют судьбу принимающего их общества¹. И если не уделять должного внимания их проблемам, системы убежища в упомянутых трех странах могут существенно пострадать.

Решение изучить вопрос об интеграции беженцев в трёх странах было принято на Обзорной встрече на высоком уровне в октябре 2006 года в Стокгольме, когда Консультативный совет по Беларуси, Молдове и Украине согласовал проведение «Исследования по интеграции беженцев в Украине, Молдове и Беларуси с целью расширения возможностей правительств по разработке Комплексной стратегии интеграции». Перед двумя международными экспертами была поставлена задача исследовать возможности беженцев к интеграции, и оценить необходимость совершенствования соответствующей государственной политики, административных процедур и (или) законодательства. «Проект по интеграции беженцев в Беларуси, Молдове и Украине» (далее – ПИБ) проводился с апреля по ноябрь 2007 года².

Как отмечалось в *промежуточном отчете*, представленном на Обзорной встрече на высоком уровне в Стокгольме в сентябре 2007 года³, стремление правительств Беларуси, Молдовы и Украины к полной реализации норм Конвенции ООН 1951 года о статусе беженцев (далее – Конвенция 1951 года) путем расширения возможностей интеграции, обусловило их обращение к международному сообществу с просьбой проведения этого исследования.

Заключительный семинар ПИБ, который состоялся в Гомеле (Беларусь) 9-10 октября 2007 года, позволил представителям правительств трех стран, а также сотрудникам НПО и лидерам организаций беженцев совместно изучить ситуацию. В предварительном отчете был представлен обзор основных проблемных областей и сформулированы некоторые возможные решения. На второй день семинара делегации стран рассмотрели необходимость разработки национальных стратегий интеграции и дали свои комментарии к рекомендациям, подготовленным Экспертами. Было решено, что все участники подадут свои письменные комментарии до 26 октября 2007 года, с тем чтобы Эксперты смогли откорректировать свои рекомендации и подготовить окончательный отчет, который послужит стратегической основой для интеграции беженцев во всех трех странах.

Настоящий окончательный отчет, в котором по возможности учтены полученные комментарии, представлен на рассмотрение правительств Беларуси, Молдовы и Украины, а также Европейского Союза и Управления Верховного Комиссара ООН по делам беженцев.

Хотя вопросу интеграции беженцев в рассматриваемых трех странах пока практически не уделяется значительное внимание, Эксперты были очень рады тому, что встретились со столь многими специалистами, которые подходят к этой проблеме непредвзято. Они благодарны за сотрудничество со стороны государственных органов, ответственных за работу с беженцами, которые предоставили Экспертам возможность весьма детально оценить большой объем данных. Тем не менее, в некоторых случаях, где сотрудничество было не столь тесным, Экспертам, после неоднократных просьб о предоставлении информации и материалов, оставалось лишь полагаться на собственные наблюдения и анализ. Решение о рассмотрении представленных здесь рекомендаций и о принятии соответствующих мер будут принимать сами правительства.

1 Хотя интеграционные меры часто распространяются на большинство граждан третьих стран (например, иммигрантов) в соответствии с существующими программами по миграции, в рамках данного исследования Эксперты должны были сосредоточиться на положении беженцев (и лиц, пользующихся дополнительной защитой, бывших беженцев или лиц без гражданства, которые были натурализованы, далее именуемых беженцами). Эксперты следовали инструкциям ЕС, в которых рекомендуется, чтобы лица, пользующиеся дополнительной защитой, рассматривались наравне с беженцами. (См. Сообщение Комиссии для Совета, Европейского Парламента, Европейского экономико-социального комитета и Регионального комитета по вопросам иммиграции, интеграции и занятости, COM (2003) 336, пункт 3.1, 3 июня 2003 г. (http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/doc/com_2003_336_final.pdf).

2 Отчет подготовлен группой независимых Экспертов под руководством г-на Олдриха Андрысека (старшего эксперта по юридическим вопросам) и г-жи Тарьи Ранталы (старшего эксперта по социально-экономическим вопросам); по завершению данного отчёта Эксперты вернулись к своей работе в УВКБ ООН и Министерстве внутренних дел Финляндии соответственно. См. <http://soderkoping.org.ua/page16067.html>

3 Текст промежуточного отчёта представлен на сайте <http://soderkoping.org.ua/page16067.html>

Отмечено, что о качестве любой системы убежища можно судить по уровню интеграции беженцев в принимающей стране, особенно если добровольная репатриация в обозримом будущем вряд ли возможна. Эксперты полностью осознают, что интеграция беженцев в любом обществе сопряжена с серьёзными проблемами, причем некоторые из этих проблем не решены даже в относительно богатых демократических государствах. Можно было бы поставить под сомнение оптимальность сроков данного исследования, особенно если его результаты требуют дополнительных финансовых затрат со стороны правительств. Однако с этой точки зрения можно следует отметить, что сроки едва ли когда-нибудь будут оптимальными. Несомненно, ресурсы являются значительным препятствием, и, если не будут привлечены средства из государственного бюджета или дополнительные ресурсы со стороны международного сообщества, то интеграция беженцев вряд ли пойдет желаемыми темпами. С другой стороны, продолжать игнорировать вопросы интеграции тоже стоит денег. Интеграция – сложный процесс, для которого не существует быстрых сценариев. Не все предложенные меры предполагают увеличение финансовых расходов; во многих областях необходимы качественные улучшения.

Успешность интеграционных мер зависит, главным образом, от готовности государства создавать благоприятные условия, т.е. активно разрабатывать и проводить политику, наделяющую новопривышедшего необходимыми правами и способствующую выработке положительного отношения со стороны принимающего общества. Как показано в настоящем отчете, успех интеграции не зависит только лишь от финансовых ресурсов; он зависит также от поведения и отношения должностных лиц, от понимания концепции равенства. Обществу следует постоянно учиться новым типам взаимодействия и общения с разнообразными новыми группами людей. Интеграция требует способности приспосабливаться от всех действующих лиц, в том числе и от самих беженцев. Для улучшения перспективы иммигрантов решающими являются два процесса: устранение неравенства и приобретение ими востребованных профессиональных навыков. Эти изменения лежат в основе интеграционной политики стран Европы⁴.

Задачу выработки действенных интеграционных мер не облегчает тот факт, что некоторых беженцев трудно интегрировать или что они хотели бы найти убежище в другом месте и обратились к властям принимающей страны только после того, как все остальные варианты не дали результата: это естественное явление, поскольку искатель убежища, всегда ищет лучшие варианты. Следует учитывать и другие факторы, такие как влияние текущих национальных социально-экономических реформ, разная способность приезжих успешно адаптироваться в сложной среде, укоренившееся скептическое отношение со стороны правительственных чиновников, т.е. мнение о том, что нынешние системы убежища нельзя легко модифицировать (только если изменить законы, если будут деньги, если выделить дополнительный персонал, если провести реорганизацию и т.д.).

Эксперты изучили вопрос о том, выполняет ли УВКБ ООН свой мандат с максимальной эффективностью, достаточно ли ресурсов выделяется на его программы в данном субрегионе, адаптированы ли эти программы к политическим и экономическим реалиям повседневной жизни беженцев. Одним из важнейших факторов является наличие необходимых ресурсов. Было обнаружено, что за прошедшие годы финансирование со стороны УВКБ ООН значительно сократилось и что Организация планирует далее сокращать свою деятельность в субрегионе. В таких обстоятельствах правительствам необходимо развивать собственную способность к привлечению средств, с тем, чтобы возможным стало осуществление рекомендаций ПИБ.

Присоединение к Конвенции 1951 года о статусе беженцев поставило трудную задачу – необходимость создания систем убежища, и достойно одобрения то, что все три государства сегодня предоставляют беженцам надежный приют.⁵ Некоторым беженцам, живущим в этих трёх странах, удалось успешно интегрироваться, а некоторые даже получили гражданство. Отрадно отмечать, насколько значителен достигнутый прогресс. Однако, лишь немногие правительственные чиновники, непосредственно работающие с беженцами, не согласились с предположением о том, что некоторые беженцы по-прежнему образуют одну из самых уязвимых категорий общества. Большинство также согласилось с тем,

4 См. «Справочник по интеграции» (2-е издание, 2007 г.), Европейская Комиссия. http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_en.pdf

5 Присоединение к Конвенции 1951 года: Беларусь и Молдова – 2001 г., Украина – 2002 г. Ратификационная грамота Молдовы содержала ряд оговорок, в том числе ст. 3: «... правительство... проводит консультации с... УВКБ ООН касательно участия последнего в процессе определения статуса беженца, выявления необходимых средств для реализации положений этой конвенции, в частности, с целью принятия проектов, финансируемых УВКБ ООН, по материальной помощи беженцам (временное размещение, питание, медицинская помощь, образование, затраты, связанные с интеграцией, и оказание других услуг), которые позволили бы покрыть расходы на надлежащее выполнение положений Конвенции 1951 года». См. «Monitorul oficial», Республика Молдова, 11 декабря 2001 г., № 150-151.

что беженцам необходима поддержка в решении специфических проблем, среди которых – языковые навыки и перевод, медицинская помощь, жилье, юридические консультации, а также доступ к образованию и трудоустройству. Поразмыслив, лишь немногие подвергли сомнению то, что, по сути дела, интересы правительства и беженцев во многом пересекаются: беженцы хотят начать новую жизнь и самостоятельно зарабатывать, а правительству интересно, чтобы беженцы вносили свой вклад в жизнь общества, а не увеличивали государственные расходы.

Хотя правительства и выполняют свои международные обязательства, их помощь беженцам, тем не менее, редко когда выходит за рамки предоставления начального образования детям, выдачи документов и защиты от принудительной высылки. Центральные органы власти, отвечающие за работу с беженцами, по понятным причинам до настоящего времени делали основной акцент на внедрении механизмов предоставления убежища, процедуре определения статуса беженца, регистрации и других административных мерах, в том числе на развитии собственного потенциала и инфраструктуры. Деятельность, связанная с интеграцией, не являлась приоритетом, и поэтому оставалась второстепенной и несистематичной. До настоящего момента не существует особых органов (или специально выделенного персонала с четкими полномочиями и заданиями), которые руководили бы интеграцией и несли соответствующую ответственность. Существующему персоналу необходимо переквалифицироваться и пройти специальную подготовку, чтобы должным образом выполнять действующие нормы в отношении беженцев. Нехватка у сотрудников необходимых языковых навыков и отсутствие возможностей для перевода значительно снижают эффективность коммуникации с беженцами. Специально выделяемых бюджетных средств нет. За исключением предоставления детям беженцев доступа к начальному и среднему образованию⁶, существует, на удивление, мало примеров активной правительственной помощи беженцам в процессе адаптации к новой среде. За исключением одного ожидающего утверждения проекта по программе ЭНЕЙ⁷ (Молдова), правительства редко предпринимали активные действия по поиску международной помощи для интеграции беженцев, а там, где такие действия предпринимались, результаты не всегда были успешными⁸. Справедливо будет также отметить, что ряд правительственных чиновников выразил разочарование тем, что многие их ожидания в отношении предполагаемой/необходимой поддержки со стороны международного сообщества, в том числе со стороны УВКБ ООН, не оправдались. Эксперты также отметили недостаточные навыки формулировать/подавать необходимые проекты и заключили, что правительствам требуется дополнительная непосредственная помощь в приобретении навыков, необходимых для подачи заявок на выделение дополнительных средств, их использования и, в конечном счете, для отчетности о них.

Процесс интеграции сложен и сильно зависит от навыков и отношения заинтересованных лиц, но в целом, степень интеграции обусловлена объективными условиями, которые преобладают в принимающем обществе, или были созданы в нём. Отсутствие позитивных мер, призванных способствовать интеграции, или игнорирование существующих и известных препятствий затрудняет этот процесс, а в некоторых случаях делает интеграцию отдаленной или полностью невозможной перспективой.

Результаты проведенного Экспертами анализа и сформулированные ими рекомендации широко обсуждались со всеми заинтересованными сторонами (проведено более 100 встреч с правительственными чиновниками, представителями НПО и организаций беженцев на местном и центральном уровнях) и отражают проблемы, поднятые беженцами и лидерами их организаций (на анкету ПИБ ответили более 200 индивидуально опрошенных беженцев – см. Приложение 1).⁹ После представления промежуточного отчета официальным лицам высокого уровня в Стокгольме (в сентябре 2007 года) проекты

6 Предоставление начального образования, независимо от статуса, является обязательством, установленным Конвенцией ООН о правах ребенка (которую подписали все три государства).

7 Директивой (ЕС) № 491/2004 Европейского Парламента и Совета от 10 марта 2004 года была учреждена программа финансовой и технической помощи третьим странам в сферах миграции и убежища (ЭНЕЙ).

8 Страны, не являющиеся членами ЕС, помимо региональных и национальных программ, могут подавать заявки на участие в Тематической программе сотрудничества с третьими странами в сфере миграции и предоставления убежища, которая является продолжением деятельности программы ЭНЕЙ в 2007 – 2013 гг.; эта программа предназначена для поддержки проектов, направленных на усовершенствование управления миграционными потоками (в таких сферах, как взаимосвязь между миграцией и развитием, экономическая миграция, предотвращение и борьба с нелегальной миграцией, добровольная репатриация и реинтеграция мигрантов, международная защита), но не на специальные мероприятия по интеграции беженцев. См. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l14510.htm>

9 Эксперты осуществили поездки на места и изучили многочисленные источники по данному предмету. Примечательно, что доклад «Выявление недостатков системы защиты прав беженцев», подготовленный УВКБ ООН к конференции по СНГ 2005 года, тоже касался интеграции (особенно пп. 101 и 102). Этот документ показывает, как мало ситуация изменилась на сегодняшний день.

рекомендаций для каждой страны был направлен правительству и обсужден на заключительном семинаре ПИБ в Гомеле.¹⁰ На семинаре присутствовали члены Руководящего комитета, представители различных правительственных ведомств, международных организаций и НПО, а также несколько представителей организаций беженцев. Многие вопросы обсуждались весьма детально. Всем заинтересованным сторонам было предоставлено дополнительное время для выработки комментариев по предварительным рекомендациям, и их замечания – насколько это возможно в рамках независимого анализа – были включены в настоящий отчет.

Упомянутые рекомендации (главы 4-7) имеют целью предложить решения, исходя из наилучшей известной практики и основываясь на существующих национальных структурах. Поэтому Эксперты старались не рекомендовать меры, которые повлекли бы создание параллельных структур для беженцев; вместо этого они предлагают откорректировать и адаптировать структуры, предназначенные для оказания помощи гражданам, чтобы обеспечить всестороннее соблюдение в этих структурах прав беженцев. В рекомендациях представлен дальнейший план действий для правительств трех стран и предложены меры, которые необходимо рассмотреть и постепенно реализовать для содействия интеграции беженцев. Будучи хорошо осведомленными о сложных социально-экономических, демографических и административных реалиях в регионе, Эксперты учли как препятствия, стоящие перед органами власти, так и внешние факторы, такие как близость ЕС и незаконная миграция (во всех её многообразных аспектах: источники миграции, первоначальный пункт назначения, транзит и т.д.).

Формулируя рекомендации, Эксперты рассматривали интеграционные меры как процесс, позволяющий новоприбывшим адаптироваться в принимающем обществе. Интеграция является/должна быть неотъемлемым элементом каждой стратегии и практики предоставления убежища, и, хотя разные государства используют различные подходы к интеграции, существует некий набор основных методов, построенных на широко признанном определении:

Интеграция – это двунаправленный, многогранный, динамичный, долговременный, непрерывный и добровольный процесс. Интеграция основывается на взаимном приспособлении, равных возможностях и одобрении как всеми гражданами третьих стран и их потомками, так и принимающим обществом.»¹¹

Опыт показывает, что процесс интеграции целесообразно начинать как можно раньше, предлагая лицам, ищущим убежища, целенаправленную поддержку в форме языковых или ознакомительных программ, чтобы содействовать пониманию ими принимающей страны и адаптации к ней. В этом отношении, признанной практикой является принятие предположения о том, что все иностранцы могут интегрироваться, и, следовательно, систематическое привлечение граждан к процессу интеграции и разрешение проблемы дискриминационных стереотипов. Критически важно постоянно настраивать общество на открытость к приезжим (объясняя, почему прибыли беженцы), помогать беженцам в осуществлении своих прав, получении доступа к местным службам и создании достойных условий жизни. Государствам настоятельно рекомендуется активно проводить антидискриминационную и антирасистскую политику, а также принимать меры по повышению осведомленности населения и пропаганде положительных аспектов культурного многообразия.

Известно, что существующие административные структуры не легко реформировать, особенно если необходимость таких реформ продиктована относительно небольшой группой лиц со специфическими потребностями. Реализация реформ и принятие специальных мер, которые соответствовали бы традициям принимающего общества, зависят от способностей ответственной организации и её сотрудников. Естественно, для проведения интеграционной политики необходимы административные и законодательные изменения, а также определенные дополнительные расходы.

Эксперты хотели бы подчеркнуть, что функционирующий набор четко сбалансированных мер, направленных на интеграцию, имеет положительные последствия для общества и экономики каждой принимающей страны. Беженцы, которым удалось интегрироваться, вносят свой вклад в государственный бюджет, сокращают социальные расходы и содействуют продвижению идей толерантности. В то время как отсутствие перспектив интеграции приводит к маргинализации и социально-экономической изоляции. Опыт показывает, что любая начальная инвестиция будет компенсирована постепенным снижением финансовых и социальных затрат, обусловленных изоляцией, и постепенным увеличением

¹⁰ Гомель, Беларусь, 9-10 октября 2007 года, см. <http://soderkoping.org.ua/page16088.html>

¹¹ Суть этого определения приведена в различных документах ЕС и, в общем, согласована на практике во многих европейских странах.

количества интегрированных и, следовательно, платящих налоги беженцев, а также многими другими не менее реальными выгодами, которые сложно измерить количественно, например, созданием сплоченного общества.

Примечательным в рассматриваемых трех странах является то, что многие беженцы, имеющие достаточные личностные и (или) финансовые ресурсы и некую толику везения, смогли интегрироваться. Они уже не зависят от помощи; наоборот, они сами помогают принимающему обществу и оказывают поддержку менее удачливым соотечественникам (сокращая их потребность в государственной помощи); они платят налоги и играют положительную роль в обществе. В Украине беженцы в Киеве, Харькове и Одессе ежегодно платят 3 516 888 гривень (703 378 долларов США) в виде налогов и отчислений в социальные фонды. В Гомельской области Беларуси, по оценкам Экспертов, 15 афганских беженцев (частные предприниматели) платят около 90 млн. рублей (41 400 долларов США) налогов; в Минске 48 беженцев ежегодно платят приблизительно 151200 евро.¹² Эксперты установили, что вклады беженцев в жизнь принимающего общества в виде налогов и отчислений на социальное страхование не всегда достаточно признаются. Наоборот, беженцев часто считают реальным или потенциальным «бременем» для общества.

Если долг государства – создавать благоприятные условия для осуществления законных экономических, культурных, социальных, гражданских и политических прав граждан третьих стран, то не следует забывать об обязанностях, лежащих на самих беженцах. Лица, пользующиеся защитой, должны соблюдать местные законы и проявлять уважение к основным ценностям и традициям принимающего общества. Беженцам не нужно отказываться от своей индивидуальности, но они должны сознательно прилагать усилия для адаптации и сосуществования с гражданами.

Беженцы способны самостоятельно устроить свою жизнь, но для этого им необходим минимум благоприятных условий. Этот минимум включает в себя систематическую помощь в получении доступа к работе, жилью, образованию, медицинской помощи и социальным службам без какой бы то ни было дискриминации и с особым вниманием к уязвимым лицам и к лицам с особыми потребностями. В этом отношении, значительный вклад внесли НПО и организации беженцев, часто заполняя пробелы, оставленные правительством, амортизируя удары и поддерживая тех, кто в противном случае остался бы без помощи. Очевидно, что для создания и поддержания благоприятных условий правительства должны уполномочить ответственный орган, который, основываясь на предыдущих достижениях, продвигал бы и координировал интеграционную политику, контролировал ход процесса и обеспечивал реализацию потребностей беженцев существующими социальными структурами.

Наконец, следует отметить, что центральные органы власти и НПО накопили значительный опыт в разрешении проблем, связанных с интеграцией, и во многих случаях сумели задействовать международные контакты. Необходимо расширение их соответствующих возможностей, чтобы они могли, как отдельно, так и вместе, продвигать интеграционные процессы.

Эксперты считают, что положительное отношение задействованных сторон и последовательные усилия по созданию среды, благоприятной для того, чтобы беженцы смогли начать новую жизнь, приводят к реальным решениям для сложившейся ситуации. Только в том случае, если разумное капиталовложение подкрепляется поддержкой со стороны правительственных структур, результаты могут быть эффективными и долгосрочными. Таким образом, все три страны имеют возможность проявить свою политическую волю к интеграции беженцев.

12 При отсутствии официальных данных (запрошенных, но не полученных от трех правительств) Эксперты сделали несколько оценок, основываясь на известных ставках налогов и отчислений на социальное страхование, также уплачиваемых беженцами, т.е. теми, кто получает зарплату или занимается частным предпринимательством; подробнее см. в соответствующих главах по странам.

2. Задачи Проекта по интеграции беженцев

Цель проекта состояла в методичном изучении современной ситуации в сфере интеграции беженцев в трех странах и в разработке мер по решению выявленных проблем наиболее эффективным способом. Результаты проведенного анализа и рекомендации должны помочь правительствам составить план действий и инициировать мероприятия, направленные на интеграцию беженцев, создавая таким образом надежную платформу для привлечения средств на осуществление соответствующих проектов¹³.

С этой целью Эксперты:

- исследовали существующее положение беженцев с точки зрения уровня интеграции в трех упомянутых странах, как на центральном, так на и местном уровне;
- выявили существующие препятствия и недостатки основных органов, работающих с беженцами, и изучили возможные решения в главных проблемных сферах, руководствуясь мировым опытом в данной области. Эта работа включала в себя изучение функционирования систем убежища, существующих на текущий момент достижений и пробелов, особенностей национальной социальной политики и социальной защиты населения, а также исследование дальнейших последствий доминирующих миграционных тенденций;
- сформулировали для правительств и соответствующих организаций, в том числе УВКБ ООН, рекомендации по улучшению интеграционной политики; указывая международному сообществу на необходимость мобилизации средств в тех случаях, где необходимые решения явно выходят за нынешние пределы возможностей государств.

¹³ Хотя, строго говоря, это не входило в их обязанности, Эксперты, по мере необходимости консультировали беженцев об их правах и (или) направляли их в УВКБ ООН, или в соответствующий правительственный орган.

3. Методология

Данное исследование проводилось по принципу «снизу-вверх», таким образом, акцент был сделан на анализе существующих реалий с тем, чтобы разработать действенные рекомендации касательно стратегии и практики, которую можно и следовало бы реализовать. С этой целью Эксперты обратились к правительствам с просьбой дать соответствующим министерствам указание активно сотрудничать с сотрудниками проекта, и эта просьба была исполнена¹⁴. В ходе исследования Эксперты стремились откровенно обозначить проблемные области, и рассчитывают на готовность правительств принять критические замечания.

Эксперты изучили существующие правовые, административные и социально-экономические условия, и провели целостный и независимый анализ, который позволил сформулировать общие и конкретные для каждой страны рекомендации, основанные на эмпирических данных¹⁵. Таким образом, Эксперты:

- тесно координировали свою деятельность с назначенным ответственным органом в каждой стране (т.е. центральным ведомством по делам беженцев/миграции), организовали национальные рабочие группы (из представителей заинтересованных министерств, НПО и лидеров организаций беженцев) и, по мере необходимости, обращались за информацией и советами. В Беларуси, в соответствии с политикой правительства, Министерство внутренних дел также поручило провести анализ одному из местных учреждений (отчет Научно-исследовательского института Министерства труда был завершен 10 ноября 2007 года)¹⁶;
- руководствовались принципом триангуляции, т.е. изучали ситуацию на основе существующих отчетов и документации, интервью с беженцами, соответствующими правительственными чиновниками и представителями неправительственных организаций, УВКБ ООН и международных организаций; предварительные рекомендации были представлены правительствам с целью получения их комментариев и корректировок;
- провели интервью (добровольные и конфиденциальные) с лицами, составляющими репрезентативную выборку соответствующего взрослого населения, т.е. включающую женщин и мужчин, одиноких и женатых (замужних), молодых и пожилых, представителей разных этнических групп, работающих и безработных, проживающих в сельской местности и в городах и т.д.;
- провели статистический и качественный анализ данных, собранных на основе стандартной анкеты, разработанной для получения и фиксации мнений и пожеланий беженцев, лиц, имеющих гуманитарный статус, а также лиц без гражданства или бывших беженцев, которые получили гражданство страны убежища.¹⁷

Сводный анализ основных препятствий для интеграции, общих для всех трех стран, представлен в главе 4. Эти проблемы, в основном, связаны с уровнем доходов и жильём, регистрацией и административными требованиями, языковой и культурно-ознакомительной подготовкой или отсутствием таковой. Эксперты также обнаружили потребность в расширении фактических знаний и навыков беженцев, необходимых для осуществления их прав (т.е. обеспечение доступа к информации и поддержки со стороны квалифицированных консультантов). Общие рекомендации касательно возможных путей

14 На протяжении исследования Эксперты докладывали о ходе работ Руководящему комитету (состоящему из представителей Европейской Комиссии, МОМ, Шведского миграционного совета и УВКБ ООН). Предварительные результаты были также представлены на Встрече на высоком уровне Седеркопингского процесса 2007 года. Кроме того, Эксперты поддерживали непосредственную оперативную связь с УВКБ ООН и правительственными органами по вопросам, которые заслуживали неотложного внимания.

15 Для обеспечения непрерывной работы в каждой из трёх стран были наняты ассистенты для исполнения повседневных обязанностей, связанных с проектом (решение административных вопросов, проведение интервью с беженцами, направление запросов от имени Экспертов, получение дополнительной информации из соответствующих источников и т.д.).

16 В этом исследовании дан ряд рекомендаций, которые согласуются с данным отчётом, и оно служит полезным ориентиром, особенно по вопросам, касающимся занятости. В нем также предлагается создать веб-сайт, предназначенный для информирования беженцев об их правах и обязанностях. См. *“Отчет о научно-исследовательской работе “Разработка рекомендаций по содействию местной интеграции беженцев в Республике Беларусь”, Минск, 2007, № госрегистрации 20072509.*

17 Было опрошено 210 беженцев: 56 - в Молдове (более 46% взрослых беженцев), 57 - в Беларуси (11%), 97 - в Украине (4%). Примечательно, что большинство респондентов были настроены довольно скептически и неохотно соглашались на интервью, мотивируя это тем, что многие люди приезжают к ним, заставляя отвечать на всевозможные вопросы, а результатов мало.

разрешения этих вопросов приведены в главах 4.1 – 4.5. Хотя некоторые рекомендации, возможно, не рассчитаны на немедленную реализацию, их следует рассматривать как составные элементы системы убежища. Конкретные рекомендации по отдельным странам изложены в главах 5, 6 и 7. Во вступлениях к этим главам вкратце представлен характер и ключевые элементы основных проблем. Суждения построены на наблюдениях Экспертов и на мнениях, выраженных беженцами, правительственными служащими и сотрудниками НПО. Информацию, представленную в этих вступлениях, нельзя считать исчерпывающей или применимой к каждому региону, но Эксперты считают, что в сочетании со статистическим анализом (см. Приложение 2), эта информация является достаточно обоснованной, достоверной (с приемлемым пределом погрешности) и указывает на необходимость принятия корректирующих мер.

4. Общие наблюдения относительно интеграции беженцев в Беларуси, Молдове и Украине и сопутствующие рекомендации

Когда макроэкономические условия в стране неблагоприятны до такой степени, что даже граждане ищут работу за границей, а в сельской местности наблюдается отток жителей, интеграция беженцев легко может стать политически значимой проблемой. Когда системы социального обеспечения не могут удовлетворить даже элементарные потребности граждан, достижение экономической самостоятельности беженцев может показаться неуместным предложением. Поэтому не является удивительным, что, учитывая сложность ситуации в каждой из трёх стран и существенные финансовые проблемы, всем трём правительствам ещё только предстоит выполнить одно из ключевых обязательств, взятых на себя при присоединении к Конвенции 1951 года, т.е. обеспечить процесс ассимиляции беженцев в принимающее общество (ст. 34 гласит: «*Договаривающиеся Государства будут по возможности способствовать ассимиляции и натурализации беженцев...*» (выделено авторами)).¹⁸

Эксперты установили, что три государства находятся на разных этапах внесения изменений в свое законодательство о беженцах. На этот процесс было затрачено много усилий, но, тем не менее, проблема необходимости согласования нового законодательства о беженцах с существующими законами и подзаконными актами не была решена в достаточной мере, равно как и не были устранены возможные источники неправильного толкования. В результате, перспективы интеграции беженцев были серьезно ограничены, а многие потенциальные решения оставлены без осуществления. Лишь немногие из официальных лиц (не считая тех, кто непосредственно отвечает за вопросы беженцев) достаточно хорошо знакомы с существующими правами и обязанностями беженцев. Слишком много чиновников воспринимают беженца просто как обычного иностранца, а некоторые фактически продолжают считать присутствие беженцев неоправданным или нежелательным. Многие считают невероятным то, что на решение проблем беженцев нужно выделять государственные финансовые ресурсы – особенно когда так много граждан живет за чертой бедности. Партнерство, существующее между правительством и гражданским сектором, является слабым, и государство мало осознает, как много жизненно важных услуг (особенно социальных услуг и помощи в этой сфере) оказывается беженцам специальными программами, которые проводятся НПО. Деятельность таких организаций не всегда является скоординированной, некоторые из них упускают из виду наиболее острые проблемы, или не стараются ставить перед собою более долгосрочные цели. Кроме того, финансирование со стороны доноров и техническая поддержка не удовлетворяют существующие потребности, и возможности некоторых представительств УВКБ ООН по реализации проектов сокращены до того уровня, где сделать больше не всегда возможно.

В каждой стране УВКБ ООН продолжает покрывать большую часть затрат на медицинское обслуживание беженцев и ряд других социальных расходов, без которых наиболее незащищенным беженцам было бы трудно выжить (например, социальное обеспечение, затраты, связанные со школьным образованием, экстренная помощь неимущим). Государственные бюджетные ассигнования на содержание органов, ответственных за работу с беженцами, остаются недостаточными для того, чтобы хоть сколько-нибудь существенно содействовать решению этих проблем.

Несмотря на быстрое развитие экономики в трех странах, трудоустройство и жилье являются постоянными и наиболее распространенными проблемами для беженцев; они усугубляются тем, что реализация определенных прав зависит от места жительства (места, где человек прописан/зарегистрирован). Зарплаты, как правило, являются низкими. Однако, по сравнению с местным населением, беженцы несут более значительные расходы, особенно в отношении аренды жилья. Учитывая нехватку достаточно оплачиваемых официальных рабочих мест, шансы беженцев на легальную занятость весьма ограничены. А, принимая во внимание нехватку жилья и рост арендной платы в крупных городах, особенно столицах, беженцы вынуждены жить в условиях, не отвечающих санитарным нормам. Чтобы иметь возможность платить за аренду жилья, большинство беженцев предпочитает работать в теневом секторе, где доходы неизменно более высокие. Работая нелегально, они избегают уплаты налогов, но поскольку при этом они также не платят отчисления на медицинское и социальное страхование, и не делают взносы в пенсионные фонды, беженцы остаются социально незащищенными.

Наблюдаются и утешительные тенденции. Хотя доступ к работе остается проблематичным, в ближайшем будущем такая ситуация, скорее всего, изменится благодаря стабилизации экономики и про-

¹⁸ Во всех трех странах международные договоры считаются доминирующими по отношению к национальному законодательству, противоречащему им.

гнозируемому демографическому спаду. В некоторых сферах новые возможности занятости уже опережают предложение (например, в туризме, гостиничном хозяйстве, строительстве), и ожидается рост заработной платы. Такая ситуация потребует переквалификации работников и приобретению ими новых навыков.

Беженцам, как и гражданам, приходится преодолевать множество бюрократических барьеров, но для них особенно трудным является прохождение многочисленных сложных процедур регистрации и получения вида на жительство, а также продления срока действия своих документов. Кроме того, беженцы больше подвергаются административным штрафами (или вымогательству), проверке документов, посещениям на дому милицией и т.д. В результате, они чувствуют, что подвергаются дискриминации и являются нежелательными элементами общества – а это еще один фактор, который препятствует интеграции.

Общепризнано, что знание языка принимающей страны является существенным элементом интеграции. В каждой из стран большинство беженцев хорошо владеют русским языком, однако утверждение официальных языков (особенно украинского и румынского) выдвигает новые требования. Курсы по изучению языка, обычно организуемые НПО и финансируемые УВКБ ООН, не всегда являются доступными или эффективными. Уровень посещаемости таких курсов остаётся низким даже при возмещении соответствующих транспортных расходов (например, беженцам часто приходится выбирать между работой и занятиями). Кроме того, НПО, как правило, не имеют права выдавать сертификаты о знании языка. Ни одно из правительств не инвестировало средства в организацию языковых курсов; в то же время при приёме на работу, зачислении в учебные заведения или получении гражданства, от беженцев требуется владение языком.

Дети беженцев с трудом могут конкурировать с местными абитуриентами за обучение на бюджетной основе в высших учебных заведениях после окончания школы (среднее образование щедро предоставляется государством бесплатно), так как они не могут показать достаточно хорошие результаты на вступительных экзаменах. Как правило, это объясняется их сравнительно слабой образовательной подготовкой и плохими языковыми навыками. Многие лишаются возможности учиться в университете, из-за того, что от них требуют платить за обучение по тарифу для иностранцев, а этого они не могут себе позволить. Доступ детей-беженцев к студенческим займам затруднен (так как родители редко могут доказать достаточно высокий уровень доходов для того, чтобы получить такой заем).

НПО играют незаменимую роль в оказании беженцам необходимых услуг и обеспечении основных потребностей, однако некоторым партнёрским организациям не хватает имеющего соответствующий опыт персонала с достаточным уровнем квалификации для того, чтобы самостоятельно осуществлять интеграционные проекты (например, в правовой сфере не существует финансируемых государством программ юридической помощи). Еще одна весьма острая проблема, выявленная Экспертами, состоит в том, что НПО не получают должного признания или поддержки от правительств и полагаются исключительно на международные гранты и специальные программы. Это приводит к тому, что организации работают неравномерно и их действия во многом определяются донорами, а реальные нужды беженцев не всегда учитываются. По мнению экспертов, нельзя ожидать от НПО, работающих без сотрудничества со стороны правительства, что они смогут заменять собой или дополнять государственные структуры, либо разрабатывать и выполнять долгосрочные проекты по интеграции.

Совершенно очевидно, что все три страны достигли ощутимого прогресса; вместе с тем, со стороны экспертов было бы несправедливо игнорировать многочисленные проблемы, которые остаются без внимания. Ни одна из этих проблем не является непреодолимой, но до сих пор существует мало свидетельств того, что уделяется сколько-нибудь серьезное внимание созданию функциональной среды, способствующей интеграции. Вероятно, наиболее примечательной особенностью, общей для всех трех стран, является то, что правительствам еще только предстоит сформулировать комплексную и достаточно детальную стратегию, которая могла бы быть преобразована в согласованный набор мер по содействию интеграции беженцев. При отсутствии национальной стратегии интеграции, бюджетных средств и специального персонала даже на центральном уровне (имеются в виду специалисты, которые отвечали бы за интеграцию) крайне удивительно, как многим беженцам всё же удаётся обеспечивать свою жизнь. То незначительное число связанных с интеграцией проектов, которые инициировались в прошлом, в первую очередь, НПО (эти проекты финансировались почти исключительно УВКБ ООН), принесли весьма ограниченные результаты.

Эксперты могли лишь сделать вывод о том, что прием беженцев и их интеграция продолжают считаться несущественными вопросами и, как таковые, не рассматриваются правительствами как приоритетные. Вряд ли это является удивительным для общества и экономики, все еще находящихся на переходном этапе, где проблему беженцев легко заслоняет масса других актуальных и нерешенных проблем.

Как показывают литература и опыт, обеспечение оптимального «долгосрочного решения» для беженцев, особенно если речь идет об интеграции, – задача не из простых. Несмотря на многочисленные проблемы, немногие оспаривают необходимость того, что беженцы должны иметь возможность вновь взять в свои руки контроль над своей повседневной жизнью, а для того, чтобы беженцы могли сами о себе заботиться, необходимо создать благоприятную среду. На ситуацию в трех странах также влияет их геополитическое положение и близость к Европейскому Союзу¹⁹. Государство владеет ключом к интеграции хотя бы потому, что только оно может осуществлять соответствующие полномочия и проводить политику в сфере предоставления убежища, которая содействует перспективам беженцев или, наоборот, ограничивает их.

Эксперты обнаружили, что многие правительственные чиновники убеждены в том, что права беженцев не ущемляются, поскольку по законодательству их статус, во многом, приравнен к статусу граждан (или к статусу постоянно проживающих в стране иностранцев). Некоторые считают, что вопрос интеграции следует делегировать неправительственным или международным организациям. Большинство согласилось с тем, что интеграция должна основываться на четкой концепции с объективными ориентирами. Однако, многие утверждали, что, поскольку государство не имеет возможности сделать больше для своих граждан, то нет достаточных причин для принятия специальных мер для беженцев, игнорируя объективные препятствия, стоящие перед беженцами (ведь у граждан лучшая стартовая позиция хотя бы потому, что у них есть унаследованные квартиры, семейные и другие связи, они владеют родным языком и необходимыми социальными навыками). Некоторые настаивали на том, что граждане тоже вынуждены платить за все, а взамен получают мало. С другой стороны, Эксперты также отметили многочисленные примеры, когда официальные лица, отвечающие за вопросы беженцев, не остаются равнодушными к проблемам, стоящим перед ними, и постоянно прилагают значительные усилия к их разрешению (задействуют другие министерства, ускоряют оформление временных документов и даже способствуют трудоустройству). Однако, подобное проявление доброй воли производит ограниченный эффект, поскольку таким образом редко создаются положительные прецеденты, которые помогли бы решать аналогичные проблемы в будущем.

Положительным моментом во всех трех странах, хотя и с разной степенью успеха, можно считать их законодательную базу и вновь созданные учреждения в сфере предоставления убежища. Однако, этот процесс остается незавершенным, и центральные органы по делам беженцев все еще плохо оснащены, и их финансирование недостаточно для решения всех необходимых задач, включая интеграцию. Фактически, в результате неоднократных реорганизаций органы по делам беженцев в Молдове и Украине находятся в состоянии незаконченного институционального строительства и по-прежнему требуют усовершенствования. Ни одним из трех правительств не было сформулировано четкой концептуальной основы того, как действовать в отношении беженцев, помимо выдачи им документов. Хотя общее количество признаний статуса беженца в трех странах может показаться значительным (с 1995 года статус был предоставлен более чем 6000 чел.), при ближайшем рассмотрении ситуация оказывается не настолько положительной. Количество лиц, признанных беженцами, неуклонно падает, ожидание вынесения решений о статусе по-прежнему затягивается, а процент лиц, получивших статус беженца, очень низкий²⁰.

Хотя успешно интегрироваться удалось довольно многим, а некоторые даже получили гражданство, слишком много людей потерпели неудачу или считают, что они обречены на неё. Наилучшие имеющиеся оценки показывают, что лишь около 3000 человек, признанных беженцами, продолжают жить в данном субрегионе²¹, причем разницу нельзя отнести на счет переселения, добровольной репатриации

19 11 февраля 2008 года планируется встреча между представителями Украины и ЕС (в формате Украина – Тройка ЕС), а 10 апреля 2008 года Подкомитет Украина-ЕС по вопросам юстиции, свободы и безопасности обсудит ряд вопросов, включая предоставление убежища (как элемент Плана действий Украина – ЕС).

20 По статистическим данным УВКБ ООН за 2006 год, количество ходатайств о предоставлении статуса беженца падает. В Беларуси, Молдове и Украине соответствующие цифры количества ходатайств и положительных решений таковы: 89 и 13; 71 и 87; 1959 и 65.

21 По оценкам специалистов, количество признанных беженцев, остающихся в стране, таково: Беларусь – 459, Молдова – 153, Украина – 2275.

или натурализации – можно лишь предположить спонтанные выезды в другие страны, главным образом, в государства-члены ЕС. В случае успеха интеграционного процесса, такая ситуация могла бы измениться. Число людей, зависящих от различных видов помощи, стало бы сокращаться.

Общее впечатление заключается в том, что система остановилась в своём развитии, и многие первоначальные успехи медленно, но уверенно уменьшаются или даже исчезают. Многие из тех, с кем были проведены интервью, фактически начинают терять надежду – вплоть до того, что решают отказаться от недавно полученного статуса беженца. Эксперты с озабоченностью отметили, что даже беженцы, которые находятся в стране 10-15 лет и более, продолжают сталкиваться с проблемами интеграции. Некоторые уже не считают целесообразным подавать заявление о получении гражданства, поскольку боятся потерять те немногие преимущества, которыми они могут пользоваться как беженцы (например, помощь в непредвиденных ситуациях, меньший метраж для получения прописки, право на переселение в третьи страны и др.). Такие люди просто боятся, что, став гражданами, они окажутся в маргинальном положении. Не удивительно, что многие беженцы надеются уехать в более благополучные страны. Но парадоксально, что чиновники иногда воспринимают их как тунеядцев, которые приехали только затем, чтобы использовать существующую систему в своих целях. Среди беженцев распространено мнение о том, что качество их жизни постепенно ухудшается, и шансы на восстановление достойного уровня жизни очень малы, если вообще есть.

Эксперты установили, что многие беженцы не могут выбраться из ловушки бедности. Бедность поражает не только отдельных лиц или семей, но иногда и целые этнические сообщества. Если помощи нет программы помощи, ориентированной на беженцев, то многим из них некуда обратиться за социальной или финансовой поддержкой, кроме как к родственникам, друзьям и соотечественникам. Той помощи, которую они получают от случая к случаю, едва хватает для того, чтобы сводить концы с концами.

За исключением Беларуси, было установлено, что многие беженцы страдают от проявлений ксенофобии и коррупции – двух явлений, которые, возможно, и оттачивают навыки выживания, но еще сильнее уменьшают и без того истощившиеся силы бороться с проблемами. Многие мечтают о переселении и не имеют стимула к интеграции в местное общество. У некоторых беженцев выработалось совершенно негативное отношение к сложившейся ситуации, и они, как правило, остаются пассивными или сосредотачивают свои усилия только на том, чтобы получить больше помощи. Некоторые интервьюируемые открыто спрашивали, зачем страна присоединилась к Конвенции о статусе беженцев, если так мало делается для тех, кто считается имеющим право на международную защиту. Эта мысль является сдерживающим фактором для тех, кто сомневается, стоит ли им подавать ходатайство о предоставлении статуса беженца или же лучше переехать в страну, в которой действительно соблюдается законодательство о беженцах.²²

Некоторые беженцы стали полностью зависимы от скудной помощи и, хотя предыдущие и нынешние усилия в этой сфере смягчили некоторые из наиболее неотложных и острых проблем, не было создано устойчивой системы, которая позволяла бы новоприбывшим интегрироваться. В то же время, необходимость работы с миграционными потоками в современном мире, где всё взаимосвязано, становится приоритетом для правительств всех стран. Поскольку экономика стран субрегиона демонстрируют признаки стабилизации, возможности для успешного обустройства беженцев будут расширяться. Сложности, стоящие сейчас перед беженцами, значительно меньше, чем те, что существуют в некоторых странах с похожей ситуацией. Эксперты считают, что климат для реализации проектов по интеграции беженцев с привлечением иностранных средств является относительно благоприятным.

Серьезную озабоченность у беженцев в рассматриваемых странах продолжает вызывать получение достаточного дохода, притом, что беженцы (и в некоторых случаях искатели убежища) пользуются формальным правом на работу. В реальности они сталкиваются с многочисленными трудностями в поиске работы из-за более низкого уровня образования, нехватки необходимых профессиональных навыков или отсутствия документов (либо слишком короткого срока их действия). В отличие от граждан, беженцы вряд ли могут рассчитывать на неформальную поддержку со стороны родственников и постоянно сталкиваются с типичной преградой – их воспринимают, прежде всего, как иностранцев, и поэтому при приеме на работу их кандидатуры рассматривают в последнюю очередь. Эффективные усилия по оказанию беженцам помощи с трудоустройством если и прилагались, то их было недостаточно.

22 С 1995 года статус беженца был предоставлен 6481 лицам (799 в Беларуси, 320 в Молдове, 5362 в Украине).

Многие работодатели предпочитают не брать на работу беженцев (мотивируя это воображаемыми или реальными препятствиями), однако Эксперты встретились и со многими положительными примерами, когда беженцам удалось обеспечить себе уровень жизни выше базового. Ряд опрошенных, в том числе и некоторые беженцы, считают, что беженец может найти подходящую работу при условии более позитивного отношения (или внутренней силы и энергии), желанию приобретать новые навыки и готовности принять работу, которая не обязательно сразу же удовлетворяет всем устремлениям. Для большинства решением проблемы трудоустройства является частное предпринимательство, особенно торговля на рынках.²³

Отношение к беженцам значительно варьируется в зависимости от страны и даже региона, однако на удивление много чиновников придерживается мнения, что, поскольку беженцы по закону уже пользуются такими же правами, как и граждане, вряд ли интеграционные меры вообще нужны. Многие были просто незнакомы с концепцией «положительной дискриминацией в форме поддерживающих мер», а если и были знакомы, то считали, что ее не следует применять к беженцам («они не должны рассчитывать на большее, чем граждане... это вызвало бы вражду»). Другое распространённое мнение состоит в том, что не следует рассчитывать на выделение дополнительных государственных средств («этого не позволит строгая бюджетная экономия»). Более того, мало кто осознаёт, насколько велик вклад беженцев в жизнь общества в форме прямых и косвенных налогов, и взносов в фонды социального страхования. Многие считают работу на рынке (даже официальную) «ненастоящей работой».

В то же время, Эксперты отметили, что подавляющее число опрошенных чиновников без колебаний заявило, что беженцы, как правило, законопослушны и готовы к сотрудничеству, ведут себя ответственно, следуют инструкциям и т.д. Значит, в тех регионах, где ведется регулярный диалог с лидерами организаций беженцев, а законы выполняются последовательно и прозрачно, вполне возможно установить гармоничные отношения в обществе.

Рекомендации, сформулированные Экспертами, отражают комментарии, полученные после семинара в Гомеле. В отсутствие комментариев или аргументированных заявлений о том, почему та или иная рекомендация является необдуманной, Эксперты основывались на предположении о том, что проект результатов анализа и выводов в общих чертах является приемлемым.²⁴ Эксперты выражают надежду, что, освещая проблемные области и рекомендуя соответствующие решения, они помогут правительствам трех рассматриваемых стран занять лучшую позицию для постепенного принятия корректирующих мер. Учитывая, что в настоящее время количество признанных беженцев очень мало, разработка функциональной системы интеграции, которая сможет быть впоследствии расширена, наилучшим образом удовлетворит интересы правительств, потому как даст им возможность лучше помогать тем беженцам, которые будут признаны таковыми в будущем.

4.1. Институциональное строительство, национальная политика интеграции и международное сотрудничество

Чтобы разработать и с успехом выполнить программы интеграции беженцев, правительства должны, прежде всего, продемонстрировать высокий уровень политической воли и систематический подход к решению существующих проблем. Сознательные решения в этом отношении не только будут положительно способствовать процессу интеграции, но и станут решающим фактором в мобилизации необходимой донорской поддержки. Учитывая неоднократную реорганизацию, которой все три административных органа по делам беженцев подверглись за последние несколько лет, правительства также должны рассмотреть вопрос о том, как наилучшим образом консолидировать вложенные за эти годы инвестиции, касающиеся как кадровых, так и материальных ресурсов, и найти средства для обеспечения устойчивой преемственности.

Очевидно, что законодательная основа предоставления убежища, равенство перед законом и положения о запрете дискриминации не всегда устраняют все практические препятствия, стоящие на пути беженца, равно как и не гарантируют, что провозглашенные права будут эффективно осуществлены.

23 Согласно «рейтингу легкости ведения бизнеса», в котором представлены экономики 178 стран, ни одно из рассматриваемых государств не имеет особых успехов. По данным этого источника, наилучшая среда – в Молдове (92 место), потом идет Беларусь (110 место), а затем Украина (139 место). См. «Ведение бизнеса в 2008 году», ежегодная серия, издаваемая Всемирным банком и МФК; <http://www.doingbusiness.org/documents/DB-2008-overview.pdf> ..

24 Письменные комментарии были получены от Министерства внутренних дел (МВД) и Министерства образования Молдовы, МВД Беларуси, ГКНМ Украины, ЕСБИ, лидера одной из организаций беженцев, представителей НПО Донецка и Киева. Некоторые вопросы были уточнены в ходе семинара в Гомеле.

Не все усилия по интеграции, предпринятые до сих пор, дали желаемые результаты, и не всегда их масштаб был достаточным. Предпринимаемые в настоящее время попытки интегрировать беженцев не согласованы, не имеют влияния в масштабах страны и сдерживаются отсутствием имплементирующих норм или подзаконных актов.

Международные нормы соблюдаются слабо, потому что национальные правовые системы не всегда достаточно согласованы, а многие правительственные чиновники не информированы, или не проинструктированы должным образом о необходимости обеспечения единообразного соблюдения прав беженцев. Когда эта проблема отмечалась Экспертами, общая реакция была такова: «*проблем в этом плане нет, ведь мы никого не дискриминируем... если говорить о правах, то все равны*». Откровенно бюрократические процедуры мешают доступу к государственным службам, и беженцам тяжело выполнять многочисленные и непрозрачные, если не противоречивые, требования по представлению разнообразных справок и документов.

Принятие конкретных законов о беженцах, которые в значительной степени соответствуют международным стандартам, не всегда сопровождалось внесением поправок в другие законы или имплементирующие акты, которые учитывали бы особый статус беженцев. Законодательная основа предоставления убежища остается фрагментированной и неполной, что приводит к коллизии правовых норм, тем более усложняя их исполнение. Институт дополнительной защиты частично существует в Молдове, в меньшей степени – в Беларуси, а в Украине вообще отсутствует. Беженцы не всегда имеют доступ даже к базовым документам, чтобы получить возможность пользоваться своими правами, т.е. их продолжают считать «обычными» иностранцами. Ни одно из трех государств не предусмотрело принятие всеобъемлющего «закона об интеграции» – инструмента, который используется в остальных странах – с целью упреждающего контроля над ситуацией. Уровень знаний чиновников, особенно тех, которые не работают с беженцами регулярно, не всегда достаточный. Юридическое консультирование, которое дало бы беженцам возможность пользоваться существующими правами, является недостаточным, а в некоторых регионах вообще отсутствует.²⁵

Табл. 4.1 (1)	Рекомендации: разработка комплексной национальной стратегии интеграции	Реализация ²⁶	Финансирование ²⁷
1.	Определить центральный специализированный орган и возложить на него основную ответственность за все вопросы, касающиеся интеграции, по управлению, контролю/мониторингу и реализации национальной стратегии, расчету бюджетов и координации действий на центральном и местном уровне. Эксперты считают, что следует отдать предпочтение самому опытному и «сознательному в отношении беженцев» органу, который уже существует, и который накопил ценный опыт и навыки персонала.	П	
2.	Обеспечить функционирование консультативного органа (например, межведомственного комитета на основе участников национальных рабочих групп ПИБ), который бы давал консультации и рекомендации по желательным интеграционным мерам.	П	
3.	Назначенный центральный орган по интеграции должен разработать детальную многолетнюю национальную стратегию с определёнными целями и этапами, которая бы постепенно охватила все элементы, связанные с интеграцией, и обеспечить включение этой стратегии в соответствующие национальные планы по миграции. Такая стратегия должна учитывать комплексное включение услуг для беженцев в уже существующие структуры на местном уровне и избегать создания параллельных структур.	П	

25 Эксперты также отметили ряд положительных изменений в этом отношении; например, в Беларуси ст. 22 Устава города Минска гласит: «В компетенции Минского городского исполнительного комитета в социальной сфере и защите окружающей среды разрешать, в соответствии с законодательством, вопросы здравоохранения, образования, социальной защиты и культурного обеспечения, торгового, коммунального, бытового и иного обслуживания граждан на территории города, защищать права беженцев».

26 Правительство = П, УВКБ ООН = УВКБ, неправительственная организация = НПО, организации беженцев/беженцы = Б, международные организации = МО (например, ПРООН, Всемирный банк, Европейский Союз).

27 В этой графе указывается потребность в дополнительном финансировании, в том числе из международных источников.

4.	Предусмотреть соответствующее финансирование путем выделения в государственном бюджете конкретной статьи расходов на интеграцию, что позволило бы центральному органу передавать финансовые средства местным органам власти.	П	Х
5.	Провести инвентаризацию соответствующего действующего законодательства, выявить правовые или процедурные пробелы и недостатки, предпринять корректирующие меры (например, обеспечить полное включение основополагающих принципов Конвенции 1951 года во все национальное законодательство). Обеспечить, чтобы дополнительные формы защиты также позволяли беженцам интегрироваться. Рассмотреть возможность принятия единого закона об интеграции.	П	
6.	Основываться на положительном опыте беженцев, которые смогли интегрироваться; по мере целесообразности, нанимать беженцев (или тех, кто был натурализован) на работу, поощрять группы самопомощи, учитывать мнение беженцев.	П/Б	
7.	Сотрудничество между правительством и гражданским обществом может содействовать интеграционным инициативам и развивать их. Правительствам (на центральном и местном уровне) и НПО следует совместно выработать механизмы, позволяющие осуществлять и развивать такое сотрудничество, а также делегировать определенные виды работ.	П/НПО/Б	
8.	Обеспечить должное внимание к гендерным вопросам во всех сферах работы с беженцами (регистрация должна проводиться без дискриминации, документы выдаваться каждому взрослому и т.д.); обеспечить равный доступ женщин к административным процедурам, предусмотреть для женщин меры позитивные меры, например, переквалификацию и изучение языка. ²⁸	П/НПО	

Эксперты обнаружили низкий уровень сотрудничества и регулярных контактов с аналогичными органами центрального или местного уровня других стран, что позволило бы обмениваться опытом и полученными уроками в сфере содействия интеграции.

Исходя из опыта трех правительств, доступ к международным средствам с целью инициирования проектов (таких, как кредитные схемы, кооперативные коммерческие предприятия), был затрудненным и непредсказуемым. Некоторые официальные лица высокого уровня отмечали, что выделенные средства часто были направлены на другие сферы, а не на интеграцию.²⁹ Так или иначе, факт остаётся фактом, что власти не смогли подготовить проектные предложения или не получили достаточной поддержки для этого. Кроме того, навыки их сотрудников по оцениванию, мониторингу и отчётности по проектам не были достаточно развиты, чтобы отвечать международным стандартам. В результате, слишком большие надежды были возложены на УВКБ ООН, а государственные органы не взяли на себя ответственность за инициативы, направленные на содействие интеграции беженцев.

Если задача состоит в эффективном осуществлении беженцами своих прав, то международным организациям, готовым финансировать программы, связанным с беженцами или миграцией, необходимо придавать должное значение реальному влиянию таких программ в контексте интеграции. Проектные предложения должны соответствовать политике интеграции. И органы власти, и НПО могут извлечь большую пользу из развития контактов и изучения передовой практики. Кроме того, необходимо диверсифицировать источники финансирования и определить проекты, которые могут заинтересовать частных доноров.

28 См. «Углубленное исследование всех форм насилия в отношении женщин», доклад Генерального секретаря ООН, <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/419/74/PDF/N0641974.pdf?OpenElement>

29 Например, в 2006 году правительство Беларуси намеревалось подать проектное предложение по программе ЭНЕЙ, содержащее некоторые элементы интеграции, однако, учитывая критерии тендера, проект в результате был направлен на другие области, а не на интеграцию.

Табл. 4.1 (2)	Рекомендации: международное сотрудничество	Реализация	Финансирование
1.	На основе национальной стратегии интеграции добиваться финансирования из международных источников для крупных проектов (жилье, занятость, стипендии, программы переквалификации беженцев), обеспечить необходимое обучение, семинары и ознакомительные поездки для изучения опыта и достижений интеграционной политики других стран и т.д.	П/МО	Х
2.	Развивать межрегиональное партнерство с аналогичными ведомствами, которые разработали программы интеграции беженцев в странах с подобными условиями, с целью разработки и реализации проектов по интеграции (например, со странами Центральной Европы, которые недавно подписали Конвенцию 1951 года); Процесс приграничного сотрудничества также мог бы содействовать этому.	П/МО	Х
3.	Международным организациям следует оказать конкретную помощь правительствам с целью расширения их возможностей по созданию соответствующих интеграционных проектов, их реализации, мониторингу и прозрачной отчетности по ним.	МО	Х
4.	Следует рассмотреть возможность обращения к альтернативным источникам финансирования (привлечение частных доноров, проведение местных кампаний по привлечению средств и т.д.).		
5.	В новых проектах по решению проблем миграции и предоставления убежища следует учитывать их влияние на интеграцию.	П/МО	Х

4.2. Соблюдение прав беженцев и доступ к информации

Понимание своих прав является одной из решающих предпосылок успешной интеграции. В этом отношении, взаимодействие с властями выступает в качестве серьезного препятствия, с которым беженец сталкивается в любой стране. Отсутствие квалифицированных переводчиков в трех рассматриваемых странах приводит к тому, что перевод осуществляется друзьями, членами семьи или другими беженцами. Ограниченная помощь по переводу иногда оказывается юридическими или социальными консультантами, нанятыми партнерскими организациями.³⁰ Таким образом, правительственные органы в отношении перевода документов полагаются на средства УВКБ ООН. Только в редких случаях задействованные переводчики проходили специализированную подготовку.

Почти все существующие меры, направленные на развитие возможностей беженцев в плане интеграции (языковая подготовка, консультирование, содействие трудоустройству, гранты на интеграцию и т.д.), осуществлялись НПО за счет финансирования УВКБ ООН. Однако, партнёрские организации, как правило, сосредоточены в столицах, и не всегда охватывают беженцев, живущих в других регионах. В целом, меры по интеграции носили несистематичный характер, т.е. проводились в контексте разнообразных проектов по мере получения финансирования. Поскольку ни одна структура не была наделена четкими полномочиями в сфере интеграции, предпринимавшиеся усилия были весьма разрозненными. Как результат, благодаря предпринятым усилиям удалось облегчить некоторые наиболее острые проблемы, стоящие перед беженцами, однако, не было создано устойчивой системы для интеграции новоприбывших в принимающее общество.

Количество печатных материалов, обычно публикуемых в сотрудничестве с УВКБ ООН, является ограниченным, и существует не так уж много информационных листовок или брошюр для беженцев.³¹ Было бы желательно иметь более обширные материалы, в которых бы всестороннее разъяснялось, как проходить административные процедуры, выполнять требования и применять свои права, причем на языках, понятных беженцам. Имеющиеся брошюры часто являются устаревшими или их тираж уже разошелся; кроме того, они не всегда известны чиновникам и даже консультантам НПО, и не всегда используются ими. Не опубликовано конкретных информационных материалов по ключевым

30 Например, с переводчиками заключила контракт Консультативная служба для беженцев в Минске.

31 В Беларуси в 2006 году издательством «Эволюцио» была опубликована листовка «Памятка беженца», а в 2007 году – «Информация для беженцев» на четырех языках (обе публикации финансировало УВКБ ООН); В Молдове и Украине таких материалов не было.

вопросам интеграции, а правительственных веб-страниц в данной сфере нет (где, например, давались бы советы о том, как выйти на рынок труда).

Редко когда органы власти действуют в соответствии с четкими инструкциями. Там, где такие официальные инструкции существуют (на центральном или местном уровне – о том, как работать с беженцами в конкретных обстоятельствах), они являются «внутренними» и не всегда известны или понятны для беженцев. Четкие, ясные инструкции или директивы для ответственных органов власти, понимаемые и последовательно применяемые всеми компетентными чиновниками (на центральном или местном уровне), обеспечили бы единый стандарт по отношению к беженцам. Опубликование и распространение среди беженцев руководящих материалов по существующим правилам, процедурам, правам и обязанностям беженцев дало бы им возможность придерживаться установленного порядка, а количество правонарушений значительно бы сократилось.

Надлежит также развивать контакты между правительственными органами и НПО. Сотрудничество между самими органами власти по вопросам беженцев в лучшем случае является несистематичным, если вообще существует. Беженцы часто действуют по противоречивым инструкциям. Имеет место дефицит социальных работников или «наставников» надлежащей квалификации. В отсутствие скоординированной политики по разрешению проблемы беженцев, случайные разрозненные инициативы не всегда приводят к долгосрочным решениям.

Табл. 4.2	Рекомендации: соблюдение прав беженцев и доступ к информации	Реализация	Финансирование
1.	Предусмотреть бюджетное финансирование устных и письменных переводов, необходимых для официальных целей, и обеспечить наличие профессиональных переводчиков, владеющих языками, на которых говорят беженцы.	П	Х
2.	Обучить переводчиков.	П/НПО	Х
3.	Изучить возможности международного сотрудничества, которое позволило бы осуществлять перевод путем создания или объединения банков переводов и (или) с помощью телефонной и видеоконференцсвязи.	П/УВКБ	Х
4.	Сформулировать прозрачные руководящие принципы в отношении всех соответствующих секторов. Предоставить беженцам необходимые информационные материалы в форме брошюр или листовок (на всех необходимых языках) о том, как им осуществлять свои права и выполнять обязанности. По возможности такие материалы также должны быть размещены на официальных веб-страницах органов, ответственных за работу с беженцами. Аналогичным образом можно разместить там стандартные формы заявлений и др. документы. Соответствующие заинтересованные стороны (другие министерства, местные органы власти) должны получить директивы об осуществлении мер по интеграции, входящих в их компетенцию.	П / У В К Б / НПО	Х

4.3. Документы и перевод документов

У беженцев не всегда есть возможность предъявить оригиналы всех документов, требуемых от них властями (свидетельств о браке, свидетельств о рождении, документов об образовании, выписок из данных криминалистического учета и т.д.). При этом не следует требовать от беженцев установления контактов с органами власти их страны происхождения для получения дубликатов документов. Лишь немногие чиновники знакомы со статьей 25 Конвенции 1951 года, которая предусматривает, что страна убежища должна снабдить беженцев такими документами или удостоверениями, которые обычно выдаются властями страны происхождения. Немногие также понимают то, что эти документы должны использоваться взамен оригиналов и что им следует доверять в отсутствие доказательств о противном.

Некоторые беженцы и должностные лица вспоминали о случаях, когда было сложно получить нотариально заверенные переводы официальных документов с языков, перевод с которых технически затруднен.

Табл. 4.3	Рекомендации: документы и перевод документов	Реализация	Финансирование
1.	Все органы власти должны быть осведомлены о своем долге оказывать беженцам административную помощь. В случае отсутствия документов (свидетельств о браке, свидетельств о рождении, дипломов об образовании и т.д.) органы власти должны применять статью 25 Конвенции 1951 года; то же самое касается, с соответствующими изменениями, переводов и др.	П	
2.	Органы власти должны содействовать предоставлению переводов официальных документов с языков, перевод с которых технически затруднен (или отказаться от этого требования).	П	
3.	Факты, зарегистрированные в удостоверении беженца (например, дата рождения, семейное положение), должны быть достаточны для всех органов власти; где необходимо, следует пересмотреть законы или методические указания, регламентирующие документирование и признание гражданского состояния беженцев.	П	

4.4. Языковые навыки

Владение языком принимающей страны имеет первостепенное значение, в первую очередь для поиска работы и достижения экономической самостоятельности (интеграция зависит от способности общаться с местным населением).

Беженцы, которые учились в бывшем Советском Союзе, хорошо владеют русским. Лишь немногие из тех, кто живёт в Беларуси, говорят по-белорусски (например, дети беженцев, которые посещали школу в последние годы), однако знания одного из двух официальных языков достаточно. В Молдове относительно небольшое число беженцев понимает румынский язык (главным образом те, у кого была возможность посещать школу в последние годы), однако с каждым годом необходимость владения румынским возрастает. Аналогичная ситуация – в Украине, где украинским владеет относительно небольшое количество беженцев (особенно те, кто живет в Западной Украине), но при этом большинство признает, что, хотя нужнее всего знать русский, выучить также и украинский было бы весьма полезно. И в Молдове, и в Украине получение гражданства невозможно без сдачи экзамена по языку или, по крайней мере, представления документа о владении языком. Лишь немногие беженцы испытывают трудности с русским языком (например, те, кто приехал недавно, или женщины, которые не работают и не принимают активного участия в местной общественной жизни).

Мало кто из беженцев воспользовался официальными программами изучения языков, а те курсы, которые проводились, не всегда оцениваются как достаточно эффективные (по самым разным причинам, включая большое количество тех, кто прекратил занятия, низкую посещаемость, отсутствие необходимого времени и ресурсов, так как беженцы часто отдают предпочтение заработку).

Для тех, кто плохо владеет русским, особенно если при этом они плохо понимают и другой распространённый язык (например, английский), общение с должностными лицами является настоящей проблемой. Беженцы нередко допускают ошибки в официальных документах (что приводит к административным задержкам или отклонению заявлений, а конфиденциальность личных данных нарушается из-за ненадлежащей организации перевода и т.д.). В таких случаях общение в официальных целях создает определенную сложность и для сотрудников соответствующих органов. Ситуацию усугубляет отсутствие квалифицированных переводчиков (см. выше).

Дети, как правило, знают русский или белорусский, румынский или украинский намного лучше родителей, потому что эти языки преподают в школе. Многие дети продолжают говорить на родном языке, но затрудняются читать и писать на нем. Общины беженцев пытаются организовывать «воскресные школы» с целью изучения родных языков и поддержания культурных традиций; некоторые обратились за поддержкой таких инициатив. Иногда подобная деятельность финансируется УВКБ ООН или организациями беженцев.

Табл. 4.4	Рекомендации: языковые навыки	Реализация	Финансирование
1.	<p>Ассигновать средства на осуществление языковых программ, которые включали бы три курса (начальный, средний и углублённый) для каждого участника.</p> <p>В Молдове и Украине, где для натурализации необходим экзамен по языку или сертификат, должны существовать специальные занятия для тех, кто подал заявление о получении гражданства. В оптимальном варианте, в этих странах кандидаты на натурализацию должны также проходить культурную ориентацию, изучать Конституцию и т.д.; это должно осуществляться Министерством образования или в тесном сотрудничестве с ним.</p>	П/МО	Х
2.	<p>Активно поощрять беженцев к регулярному посещению языковых курсов (и содействовать им в этом) с самого начала, т.е. вскоре после подачи заявления о предоставлении статуса беженца.</p>	П/Б	Х
3.	<p>Разработать соответствующие курсы и учебные материалы в сотрудничестве со специалистами, имеющими опыт преподавания языка как иностранного взрослым (т.е. преподавателями университетов), чтобы обеспечить соответствующее качество курсов.</p> <p>Рассмотреть вопрос о разработке модулей и возможностей для самообучения, которые позволили бы беженцам учиться дома в соответствии с утвержденной программой, возможно, в режиме он-лайн или в электронной форме.</p>	П/Б	Х
4.	<p>Содействовать различным структурам в организации языковых занятий, чтобы было как можно больше возможностей (для различных возрастных и социальных групп, в разных районах, с разным временем работы).</p>	П/НПО/Б	Х
5.	<p>Поддерживать и частично финансировать организации беженцев с целью сохранения их собственной культуры и родных языков; при этом основная обязанность по устройству «воскресных школ» должна быть возложена на организации беженцев.</p>	П/НПО/Б	Х

4.5. Потребности в переселении в третьи страны

Хотя главный акцент в этом отчете сделан на интеграции, Эксперты считают, что переселение, как долгосрочное решение для некоторых беженцев, нельзя оставлять вне рамок проведенного ими исследования. Несмотря на усилия, приложенные беженцами для интеграции в общество страны убежища, и естественное стремление как можно быстрее начать новую жизнь, многие терпят неудачу, часто из-за внешних факторов или невозможности удовлетворения некоторых специфических потребностей. Общий уровень жизни беженцев ниже, чем у местного населения. Поддержка, оказываемая им в достижении экономической самостоятельности, является недостаточной, а возможностей интеграции, предлагаемых властями, мало. Наличие существенных административных барьеров ставит под угрозу возможность интеграции, особенно когда местные органы власти проводят дискриминационную политику. Некоторые беженцы воспринимаются как «нелегальные иммигранты» и сталкиваются с проявлениями ксенофобии. Анализ проведенных интервью показал наличие корреляции между доходом/самообеспеченностью респондентов и их готовностью остаться в данной стране.

Правовая база остается неадекватной и не обеспечивает достаточную защиту прав беженцев. Хотя законы в основном уравнивают беженцев в правах с гражданами, их не всегда возможно реализовать на практике. Также не всегда соблюдается принцип единства семьи. Возможности подачи заявления о получении гражданства препятствует непрозрачность процедур натурализации и разнообразные проявления коррупции. Законодательная база, мониторинг и механизмы осуществления законов по предотвращению дискриминации являются слабыми, и власти не всегда уделяют должное внимание нападениям на расовой почве, часто квалифицируя их как «хулиганство». В результате, фактическое качество убежища остаётся низким.

Некоторые беженцы настолько не уверены в своем будущем и находятся в этом состоянии так долго, что их способность интегрироваться серьезно снижается. Беженцы, относящиеся к наиболее уязвимым категориям и не могущие избежать бедности, смотрят на свои перспективы скептически и считают, что эти перспективы со временем сокращаются. Такие взгляды способствуют вторичному переселению и действуют как мощный стимул нелегального передвижения в третьи страны – обычно противозаконными средствами или с помощью контрабандистов. Эксперты беседовали с несколькими людьми, у которых такие попытки оказались неудачными, причем они понесли значительные материальные и моральные убытки в этом процессе. Многие беженцы стремятся присоединиться к своим друзьям или родственникам «на Западе», и те, у кого нет достаточных ресурсов, неизменно возлагают надежды на УВКБ ООН и переселение.

Качество услуг здравоохранения, как правило, является низким, и беженцы не могут позволить себе оплачивать все медицинские услуги и лекарства, не говоря уже о специальном лечении. Конкретных программ для жертв пыток и насилия нет, и сложные медицинские проблемы не всегда можно решить. Многие беженцы не могут позволить себе основные продукты питания, не говоря уже о специальных диетах.

Пожилые не имеют права на пенсию, а существующие организации беженцев не всегда достаточно сильны, чтобы помогать менее удачливым. Благотворительные структуры, которые помогают в реализации основных потребностей, таких как кров или еда, немногочисленны и редко когда поддерживают иностранцев. Кроме того, поскольку не все предыдущие меры были достаточно направлены на повышение способности беженцев к интеграции, некоторые демонстрируют признаки напряжения и психической усталости. Еще одним фактором является неприятие в обществе и проявления нетерпимости. Хотя по результатам опроса видно, что в некоторых регионах власти положительно относятся к беженцам, окружение может быть намного менее благоприятным. Эксперты зарегистрировали ряд примеров, когда беженцев воспринимают с враждебностью, которую иногда можно было бы квалифицировать как уголовно наказуемую (особенно в отношении беженцев африканского происхождения). Некоторых беженцев не только очевидно травмировали и (или) преследовали, но и запугивали. Сообщать об инцидентах властям пострадавшие опасаются, потому что это может привести к различным формам мести, предполагаемой или реальной.³²

Хотя Беларусь, Молдова и Украина предоставляют защиту многим беженцам, эти государства находятся на переходном этапе и не всегда могут достаточно обеспечить защиту наиболее уязвимых беженцев. В нынешней ситуации, или в условиях её ухудшения, некоторые лица или группы лиц можно охарактеризовать как «беженцев без перспектив местной интеграции».

В то же время, хотя Эксперты полностью осознают, что возможности переселения весьма ограничены, потенциальным кандидатам из этих стран придется преодолевать дополнительные трудности: страны переселения не склонны удовлетворять ходатайства лиц, получивших статус беженца в государстве, которое подписало Конвенцию 1951 года.

В свете этих соображений и помня о том, что возможное принятие и реализация предложенных интеграционных мер будут постепенными и не сразу дадут все ожидаемые результаты, переселение остается единственным решением. Это особенно верно для наиболее уязвимых беженцев, таких как инвалиды, лица, страдающие хроническими заболеваниями, семьи с одним родителем или возглавляемые женщиной из стран, где ведущую роль играют мужчины, лица, столкнувшиеся с проблемой личной безопасности. Организации беженцев не могут решить ни одну из проблем таких категорий людей, и последние продолжают несоразмерно сильно зависеть от помощи УВКБ ООН.

Табл. 4.5	<i>Рекомендации: потребности в переселении в третьи страны</i>	<i>Реализация</i>	<i>Финансирование</i>
1.	В духе международной солидарности страны переселения должны признать, что существует и будет существовать потребность в специальных мерах, а также рассматривать возможность переселения в третьи страны в наиболее острых случаях, когда шансы беженцев интегрироваться отсутствуют или близки к нулю в силу их особого положения и (или) потребностей в защите.	УВКБ/ МО	X

32 Ряд беженцев воспользовался возможностью сообщить о нарушениях, некоторые из которых были достаточно серьезными для того, чтобы уведомить о них местные представительства УВКБ ООН или государственные органы (отслеживание дальнейших событий не входило в компетенцию Экспертов). Хотя такие тревожные случаи встречались не единожды, Эксперты заключают, что, учитывая сложность межличностных отношений, было бы неуместно делать однозначные выводы без более тщательного исследования данной проблемной области.

5. Анализ и рекомендации по странам: Беларусь³³

5.1. Введение

Беларусь подписала Конвенцию 1951 года о статусе беженцев в 2001 году и с 1997 года признала беженцами 799 человек (459 из которых продолжают находиться в стране). 23 беженца были натурализованы (в 2005 году – 3; в 2006 году – 8; в 2007 году – 12 чел.; данные на 1.10.2007 г.). В ожидании поправок к закону о беженцах, которыми будет введена временная защита, приблизительно 20 лицам недавно был предоставлен временный вид на жительство. Количество лиц, ищущих убежища, составляет 1432 чел. (на 1.10.2007 г.; с 1995 года представительство УВКБ ООН в Беларуси зарегистрировало всего 2434 лица, входящих в сферу компетенции УВКБ ООН). Количество искателей убежища и признанных беженцев сравнительно невелико и продолжает сокращаться. Большинство беженцев – из Афганистана, вторая по величине группа – из бывших советских республик (например, Азербайджана, Грузии и Таджикистана), есть небольшая группа из Африки. Большинство живет в Минске, Минской области, Гомеле, Витебске и Могилеве. Большинство опрошенных беженцев живут очень нестабильно, кое-как сводя концы с концами; их организации остаются слабыми, не способными предоставить значимую и достаточную помощь, которая позволила бы уязвимым лицам лучше интегрироваться.

Центральным органом, ответственным за интеграцию, является Министерство внутренних дел, которое отвечает также за реализацию государственной политики, связанной с вынужденной миграцией. Законодательная основа такой политики представлена в «Государственной миграционной программе на 2006-2010 годы», пункт 7 Приложения к которой посвящен интеграции. Текст выглядит довольно общим: «осуществлять меры по интеграции лиц, признанных беженцами, в белорусское общество, в том числе оказывать содействие в изучении языка, трудоустройстве и расселении». Вопрос финансирования рассматривается в пункте 17 Приложения, который уполномочивает МВД привлекать средства на совместные проекты из международных источников (в первую очередь из УВКБ ООН и МОМ).³⁴ Эксперты не зафиксировали никаких инициатив в этом отношении или же каких-либо текущих работ/планов по дальнейшему выявлению актуальных потребностей.

В анализе и рекомендациях учтены социально-экономические и административные реалии, существующие в Беларуси, а также финансовые ограничения, перед которыми стоят власти. Хотя степень существующих сложностей нельзя игнорировать, они значительно меньше, чем в некоторых аналогичных странах. Эти проблемы возможно преодолеть, а финансовые требования свести к минимуму.

Экономика демонстрирует признаки стабильности, и многим беженцам удается найти способ зарабатывать на жизнь. Еще один положительный фактор – высокое качество белорусских органов, отвечающих за вопросы предоставления убежища. Их положительное отношение и усилия по созданию и поддержанию среды, благоприятствующей тому, чтобы беженцы могли начать новую жизнь, являются очевидными. Эксперты считают, что существует прочный фундамент для улучшения интеграционных перспектив. Это было продемонстрировано в Гомеле, где разумные инвестиции в интеграционный проект, получивший поддержку со стороны местных властей, дали эффективные и долгосрочные результаты.³⁵

В письме от 8 ноября 2007 года, направленном в ответ на проект рекомендаций, представленный на семинаре в Гомеле, МВД изложило ряд существенных замечаний к проекту отчета и еще раз подчеркнуло, что никаких дополнительных средств из государственного бюджета выделяться не будет.

5.2. Законодательство и документы

5.2.1. Регистрация по месту проживания

Экспертам сообщили, что режим *прописки* подлежит упразднению и замене новой системой регистрации (вступление в силу – с 1 января 2008 года); было не ясно, однако, в какой мере ситуация изме-

33 При написании этого раздела Эксперты также использовали опыт Белорусского научно-исследовательского института труда Министерства труда и социальной защиты, который параллельно проводил исследование по ряду вопросов. В исследовании описаны права беженцев на социальные пособия и жилье, их доступ к кредитам, услугам по трудоустройству, образованию и медицинской помощи. См. также сноску 16 выше по тексту.

34 См. Указ Совета Министров № 1403 от 8 декабря 2005 г.

35 Подробнее о бильярдном клубе см. в главе 5.4.1.

нится.³⁶ Вне сомнения остается то, что право на проживание имеет решающее влияние для достижения беженцами экономической самостоятельности и начала новой жизни.

Исходя из опыта большинства беженцев, вопрос об их документах на проживание является главным для их «выживания». Выполнение обязанностей, связанных с регистрацией, является предварительным условием для получения вида на жительство. Хотя граждане также сталкиваются с подобными проблемами, беженцам сложнее с ними справиться, даже несмотря на то, что режим *прописки* для беженцев в некоторых отношениях упрощен. Кроме того, для города Минска действует специальный нормативный акт (изданный в 1998 году Минским городским советом как временный подзаконный акт), который позволяет гражданам регистрировать без специального разрешения близких родственников, независимо от наличия жилплощади. На беженцев эта льгота не распространяется (см. ниже).

Хотя многим беженцам удается получить регистрацию, лишь немногие фактически живут по указанному месту. Срок действия вида на жительство некоторых опрошенных истек из-за истечения срока регистрации, а повторное заявление о выдаче временного вида на жительство они не подали.³⁷

Реализация некоторых прав (например, доступа к медицинскому обслуживанию, социальной помощи или к услугам местных центров занятости) юридически обусловлена наличием *прописки*; другие права (например, трудоустройство) лишь частично зависят от *прописки* и связаны с ней (например, за приём на работу лица без *прописки* ни работодатель, ни работник административным санкциям не подвергаются).³⁸ Удостоверение беженца не всегда признается органами власти или другими организациями (например, работодателями, банками) как документ, дающий права, сходные с правами граждан и отличающиеся от прав других иностранцев. Беженцев, как правило, чаще подвергаются домашним визитам сотрудников милиции («участковых») для проверки их присутствия, что иногда отрицательно влияет на готовность хозяев сдавать жилье в аренду. Государственные органы строго следуют минимальным нормам жилплощади на человека (6 кв. метров), а большинство беженцев не могут выполнить подобное требование. Часто решением является «покупка» *прописки* – обычное явление даже для граждан – однако это обходится дорого и создает значительные финансовые трудности (минимум 200 долларов с человека в год).

В стране нет централизованно управляемого механизма обеспечения нуждающихся беженцев жильем, хотя некоторые местные власти и реагировали на наиболее острые потребности. Большинство вынуждено снимать жилье по ценам, превышающим те, которые требуют с местных, а некоторым приходится доставать поддельную или фиктивную *прописку* за деньги (лишь немногие беженцы владеют жильем или имеют официальный договор об аренде, так как хозяева, как правило, стараются избежать налогов, некоторые вообще отказывают иностранцам и т.д.). В этом отношении, беженцы, в отличие от граждан, не могут полагаться на своих друзей или родственников.

Экспертов уведомили о многих трудностях, с которыми сталкиваются беженцы. Приведем только один пример: семье беженцев, состоящей из одного родителя и трёх несовершеннолетних, удалось договориться о месте *прописки* для взрослого и одного из детей. Они подали в миграционные органы заявление о выдаче «вида на жительство» на основании *прописки*, но получили отказ на том основании, что двух остальных несовершеннолетних нельзя отделять от взрослого. Семье пришлось найти другую *прописку* для всех четырех лиц, чтобы они могли жить вместе. С другой стороны, местная многодетная семья с обоими родителями получает более одной *прописки* (например, двое детей с одним родителем, двое с другим).

36 См. Указ Президента № 413 от 7 сентября 2007 г.; МВД считает, что многие проблемы будут решены, хотя указ прямо исключает беженцев из сферы своего применения.

37 Проживание без *прописки* является административным правонарушением, за которое беженцы подвергаются штрафам (власти утверждают, что оштрафованы были единицы, а большинство просто предупреждают и предлагают временно зарегистрироваться).

38 См. решение Конституционного Суда № 3-79/99 (1 июня 1999 г.), которое лишило силы статью 182 Кодекса об административных правонарушениях (административный штраф за приём на работу лица без прописки); <http://ncpi.gov.by/ConstSud/rus/resh/zakl20.html>;

Табл. 5.2.1	Рекомендации: прописка (регистрация по месту проживания)	Реализация	Финансирование
1.	<p>В ожидании изменений, которые облегчили бы существующие проблемы, и учитывая неспособность большинства беженцев купить/иметь жилье, арендовать землю либо получить достаточный кредит, существующее требование о наличии 6 кв. м площади на человека для получения прописки/регистрации необходимо отложить или отменить, хотя бы для тех, кто наиболее уязвим и поэтому не может найти подходящее жилье легальным образом; таким лицам должно быть разрешено регистрироваться в определенном месте (например, в соответствующем паспортном столе или отделении Красного Креста); это позволило бы избежать случаев фиктивной регистрации и ограничить незаконную деятельность, связанную с продажей разрешений на аренду недобросовестными хозяевами, а также увеличить денежные средства беженцев и повысить уровень их жизни.</p> <p>В отсутствие вышеизложенного:</p> <p>а) предоставить государственное жилье нуждающимся беженцам;</p> <p>б) создать условия, которые позволили бы беженцам либо получить землю (например, арендовать ее на длительный срок), либо построить собственное жилье или отремонтировать пустующие жилые здания (см. раздел «Жилье»);</p> <p>в) освободить домовладельцев, предоставляющих жилье беженцам, от действующих налогов (содействуя таким образом соблюдению легальной процедуры регистрации).</p>	П	Х
2.	<p>В плановом порядке предоставить временную регистрацию (как право) на некоторый период времени, если беженец не может получить прописку, с теми же правами, которые дает прописка (например, выдать обычный вид на жительство).</p>	П	
3.	<p>Приравнять беженцев к гражданам в Минске в отношении нормативного акта, который позволяет близким родственникам проживать вместе независимо от правила 6 кв. м.</p>	П	
4.	<p>Рассмотреть возможность изменения удостоверения беженца с тем, чтобы он максимально напоминал документ, выдаваемый гражданам, и включал основную информацию о правах владельцев (например, «Податель сего документа имеет права и обязанности постоянно проживающих иностранцев, в том числе право на работу»).</p>	П	

5.2.2. Проездной документ по Конвенции

Документ, выдаваемый беженцам для иностранных поездок, который называется «проездным документом», не соответствует международным стандартам. Беларусь, как государство, подписавшее Конвенцию 1951 года, имеет не только право выдавать проездной документ по Конвенции (ПДК), но и до сих пор не выполненное обязательство по статьям 27 и 28 Конвенции 1951 года. Хотя выдача иностранцу проездного документа (ПД) другого вида приемлема с юридической точки зрения, это неправильно и создает излишние сложности, являясь дополнительным препятствием к полному осуществлению беженцами своих прав. Более того, в данном случае, государство не может пользоваться взаимными привилегиями (Беларусь обязана признавать ПДК, но другие государства не обязательно должны признавать выданные на местном уровне ПД).

Беженцы придерживаются совершенно ошибочного мнения о том, что многие страны не выдают им визы потому, что у них есть только белорусский ПД. Хотя частично это соответствует истине, на самом деле, большинство стран проводят в высшей степени строгую визовую политику.

По словам представителей российского консульства, для поездок в Россию владельцам белорусских ПД нужна виза. Не все беженцы сталкивались с проблемами при пересечении границы – пограничного контроля при въезде в Россию практически нет – но на территории России ПД не всегда признается российскими властями, даже если в нем стоит действующая виза.

Беларуси не предложили присоединиться к Европейской конвенции об отмене виз для беженцев 1960 года, поэтому она не может рассматривать возможность её ратификации.

Табл. 5.2.2	Рекомендации: проездной документ по Конвенции	Реализация	Финансирование
1.	Чтобы содействовать реализации права на поездку за рубеж, беженцам нужно выдавать ПДК (соответствующий Конвенции 1951 года).	П	
2.	Правительство должно обратиться к УВКБ ООН за помощью в выдаче ПДК.	П/УВКБ	Х

5.3. Уровень образования беженцев

Многие беженцы имеют профессионально-техническое или высшее образование. Около половины опрошенных учились в бывшем Советском Союзе, а другая половина – у себя на родине. Тем не менее, немногие беженцы применяют свое образование. В то время как число работ/должностей, предназначенных только для граждан, очень мало (например, полиция, вооруженные силы и определенные правительственные должности), скрытая дискриминация (когда предпочтение отдается гражданам) вкупе с неправильным представлением (о том, что беженцы не имеют права на некоторые профессии – включая те, где никаких ограничений нет, например, педагог/учитель) отталкивают тех, кто действительно может претендовать на квалифицированную работу. При этом многие беженцы настроены на работу в той сфере, которую они предпочитают или для которой, по их мнению, у них есть квалификация, и неохотно соглашаются на меньшее. Многие беженцы также имеют несоответствующее или недостаточное образование и не могут продемонстрировать свободное владение официальным языком. Возможности переквалификации для взрослых явно ограничены. Эти факторы, в сочетании с высокими расходами (связанными, главным образом, с жильём и пропиской) и низкими окладами (особенно для тех, у кого нет опыта работы) приводят к распространенному среди беженцев убеждению в том, что нет смысла подавать заявления о приеме на работу даже там, где образовательный уровень был бы достаточным (см. также раздел «Занятость»).

Немногие беженцы, если таковые вообще есть, имеют документы об образовании своей страны происхождения. Органом, уполномоченным на признание дипломов, является Республиканский институт высшей школы Белорусского Государственного Университета. Он работает в соответствии с «Конвенцией о признании учебных курсов, дипломов о высшем образовании и ученых степеней в государствах, принадлежащих к европейскому региону» от 21 декабря 1979 года. В принципе, беженцы должны проходить те же процедуры, что и другие лица, подающие заявление о признании их образования; однако, случаи обращения беженцев по данному вопросу не зарегистрированы.³⁹

Табл. 5.3	Рекомендации: уровень образования беженцев	Реализация	Финансирование
1.	Опубликовать существующие правила признания иностранных дипломов; проверить, чтобы эта процедура осуществлялась в соответствии с международными конвенциями и стандартами.	П	
2.	Поощрять беженцев, имеющих дипломы страны происхождения, в том, чтобы они добивались их официального признания, и содействовать им в этом.	П	
3.	Желательно было бы провести подробное исследование образовательного уровня беженцев.	П	
4.	Рассмотреть вопрос о признании полученного образования посредством дополнительных курсов, которые уравнили бы их с образованием, полученным в данной стране.	П	Х
5.	Осуществить меры позитивной дискриминации, которые дали бы беженцам возможность повышать свою образовательную и профессионально-техническую квалификацию.	П	Х

³⁹ Как и в других случаях отсутствия документов, от беженца нельзя требовать обращения в органы его или ее страны происхождения. Государство, подписавшее Конвенцию 1951 года, должно применить статью 25 и заменить беженцу такие документы или удостоверения, которые обычно выдаются иностранцам их национальными органами или через эти органы.

5.3.1. Доступ к начальному образованию

Хотя начальное и среднее образование является бесплатным, многим семьям беженцев, как и малообеспеченным местным жителям, сложно выполнять частые требования о «добровольных» взносах на книги, канцелярские товары, ремонт классов, школьные поездки, общественные мероприятия и т.д. Платежи могут составлять около 100 долларов в год на одного ребенка. Не платить подобные взносы означает подвергать ребенка нежелательному вниманию, поэтому такие платежи становятся неофициальной «обязанностью» родителей.

В соответствии с выводами Экспертов, дети беженцев не встречаются с серьезными трудностями в начальной и средней школе. Родители отмечали, что дети хорошо учатся, и отношения с учителями гладкие. Лишь в нескольких случаях детям было отказано в приеме в школу из-за отсутствия требуемых документов (такая ситуация противоречит обязательствам по Конвенции о правах ребенка); большинство школ проводят гибкую политику в отношении документов и считают доступ детей к образованию более важным, чем наличие надлежащих документов. Один министерский чиновник сказал по этому поводу: «Наша обязанность – давать детям образование, а не проверять документы».

Не было выявлено детей, получающих дополнительную поддержку в изучении языков, но в остальном школы и учителя оказывают помощь во многих отношениях. Не у всех родителей-беженцев есть ресурсы для оплаты услуг репетиторов. В двух средних школах (в Минске и Гомеле) проводится специальная программа, финансируемая УВКБ ООН (созданная при сотрудничестве с Министерством образования Беларуси), в рамках которой оказывается поддержка детям беженцев для выполнения требований учебной программы. По действующему законодательству дети имеют право на обучение по индивидуальным учебным планам, если об этом просят их родители.

Министерством образования не было разработано конкретных инструкций для школ в отношении детей беженцев. За исключением вышеупомянутой специальной программы, все усилия, прилагаемые для улучшения успеваемости детей беженцев, спонтанны и зависят от доброй воли учителей.

Табл. 5.3.1	Рекомендации: доступ к начальному образованию	Реализация	Финансирование
1.	Министерство образования могло бы издать директиву, подкрепляющую положение о том, что каждый ребенок должен посещать школу независимо от выполнения всех формальностей (например, наличия прописки), и рассмотреть возможность предоставления дополнительных занятий для детей беженцев.	П	
2.	Соответствующее министерство (образования или труда и социальной защиты) должно либо освободить социально неблагополучные семьи беженцев (или многодетные семьи) от дополнительных школьных платежей, либо создать специальный фонд для этой цели.	П	Х

5.3.2. Доступ к высшему образованию

Большинство выпускников средних школ хорошо владеют русским языком, однако они все равно не могут конкурировать с гражданами при поступлении в университеты. Эксперты получили противоречивую информацию о том, пользуются ли студенты-беженцы теми же правами, что и граждане, и платят ли они такую же плату за обучение. Хотя формально все могут подавать заявления и конкурировать за зачисление в университет на бюджетной основе, в зависимости от заслуг и на равных условиях с гражданами, в реальности большинство беженцев не проходят вступительные экзамены из-за более низкого уровня образования и недостаточных языковых навыков. Количество студентов-беженцев или тех, кто желает продолжать учебу после школы, за любой учебный год ничтожно мало; а не использовать потенциал, развитый благодаря доступу к бесплатному начальному и среднему образованию, – расточительно.

Банковские ссуды на обучение доступны для студентов-беженцев под те же проценты, что и для граждан. Однако лишь немногие студенты получают студенческие ссуды, потому что они должны гарантироваться лицом с достаточным доходом (обычно родителем или родственником) либо обеспечением (имуществом и др.).

Табл. 5.3.2	Рекомендации: высшее образование	Реализация	Финансирование
1.	Обеспечить, чтобы студенты-беженцы платили за обучение как граждане, а не иностранцы.	П	
2.	Лоббировать специальное разрешение/соглашение о снижении или отмене платы для студентов-беженцев из семей с низким уровнем доходов. То же самое можно сделать в отношении программ переквалификации в университетах, колледжах и государственных учебных заведениях.	П/УВКБ	
3.	Предоставить студентам-беженцам дополнительную информацию с целью содействия их поступлению в учебные заведения, которые являются менее «популярными» и в которых конкуренция не настолько сильная (например, учебные заведения в областных центрах или просто менее престижные/модные заведения). Ориентировать студентов-беженцев на карьеру в сферах, которые дают перспективы стабильной занятости, вместо того, чтобы соперничать за места, где конкуренция уже и так высокая.	П / Н П О / УВКБ/Б	
4.	Организовать и финансировать обучение студентов-беженцев на подготовительных курсах, которые лучше подготовили бы их к вступительным экзаменам.	П	Х
5.	Создать схему стипендий (в сотрудничестве с соответствующими международными организациями) для поддержки самых талантливых студентов-беженцев в получении высшего образования (первоначально для 1-2 студентов ежегодно).	П/МО/ УВКБ	Х

5.4. Занятость и услуги по трудоустройству

5.4.1. Общая ситуация

Хотя беженцы должны пользоваться такими же правами на работу, как граждане, и имеют право на равное отношение, в реальности существует множество препятствий, особенно при попытке впервые выйти на рынок труда. Лишь немногим оказывается эффективная помощь в преодолении этой преграды для получения первого документа о трудоустройстве (трудоустройственной книжки).

Получение стабильного и достаточного дохода и наличие жилья являются главными условиями для устойчивого положения беженцев в обществе. Те же, кому удается зарабатывать на жизнь, редко имеют возможность скопить денег и подняться вверх по социальной лестнице. Большинство чувствует себя в западне и считает, что обречено еле-еле сводить концы с концами. Некоторые живут в совершенно ужасающей нищете.

Уровень безработицы в стране невысок, и во многих регионах существует дефицит рабочей силы. Однако размеры заработной платы, как правило, невелики, и не стимулируют беженцев к поиску легальной работы. У беженцев нет таких же возможностей, как у граждан, и они не всегда могут «позволить себе» жить на базовый доход. Лучше оплачиваемую работу скорее можно найти в крупных городах и в столице, следовательно, конкуренция за такие рабочие места высока. Беженцам тяжело соперничать с местными жителями или с русскоговорящими мигрантами, и они предпочитают работать неофициально или на рынках. Многие женщины-беженки, часто также по культурным причинам, не стремятся работать полный рабочий день или не готовы оставить хозяйство.

Беженцам было бы полезно получать более обширные консультации, направленные на содействие в продолжении карьеры, пускай даже в иных сферах. Это значит, что беженцы нуждаются в большем поощрении к тому, чтобы вначале согласиться даже на непривлекательную работу, что улучшит их шансы на получение лучшей работы в будущем.

Закон «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» гарантирует право на работу только тем иностранцам, которые постоянно проживают в Беларуси, т.е. имеют действительную прописку (те, которые проживают на временной основе, должны получать специальное разрешение на работу).

Активная внутренняя миграция из сельских районов в столицу и другие крупные города привела к принятию и реализации мер, призванных контролировать миграцию и снижать давление на рынок жилья. Например, большинство беженцев предпочитает жить в Минске или в пригородах, однако многие сталкиваются с проблемой получения *прописки*. Тем не менее, в некоторых городах, например, в Гомеле, беженцы, смогли интегрироваться гораздо лучше, чем в других местах; большинство беженцев получили действенную поддержку и смогли найти и жилье, и работу. По статистике Министерства труда и местных центров занятости, относительно мало беженцев регистрируется в качестве ищущих работу: в 2006 году таких было всего 8 человек.

Беженцы, работающие неофициально, не платят социальные отчисления или взносы в пенсионные фонды и не имеют трудовой книжки. Если человек не может доказать, что он занимал постоянную оплачиваемую должность в течение какого-то минимального периода времени, он не может быть зарегистрирован как безработный и не имеет права на соответствующие пособия. Большинство услуг, связанных с занятостью, такие как переобучение, субсидии для начинающих предпринимателей и трудоустройство, оказываются только тем, кто зарегистрирован в центрах занятости (а для этого требуется *прописка*).

Беженцы, которым удалось получить постоянную работу, платят налоги, взносы в пенсионные фонды и социальные отчисления. Правительство не смогло предоставить официальные данные в этом отношении, утверждая, что сведения о налоговых поступлениях являются секретными. Тем не менее, Эксперты смогли экстраполировать информацию, известную беженцам, которые занимаются частным предпринимательством и платят налоги и социальные отчисления. В одном только Минске, по консервативным оценкам Экспертов, 48 предпринимателей-беженцев вносят в государственный бюджет около 151 200 евро в год.⁴⁰ В Гомельской области 15 частных предпринимателей, по оценкам, платят в виде налогов 90 млн. рублей (41 400 долларов США).⁴¹ Следует помнить о том, что эта цифра, вероятно, больше, так как некоторые беженцы официально работают у других беженцев. С другой стороны, немногие из опрошенных пользуются существующими социальными благами (отпуском по болезни, выплатами по социальному обеспечению или пенсиями).

Гомельский бильярдный клуб «Золотой шар», проект, созданный на средства УВКБ ООН, является хорошим примером того, как беженцы могут помочь сами себе. С момента открытия, 2 декабря 2005 года, клуб получил доход в размере 353 млн. рублей (около 168 000 долларов США).⁴² Налоги, уплаченные местным властям, составляют 85 млн. рублей (41 000 долларов США), арендные платежи – еще 110 млн. (53 000 долларов США). Зарплаты и другие отчисления в сумме составляют 56 млн. рублей (27 000 долларов США). В клубе работало 39 человек, 17 из которых были вынужденными мигрантами. 19 человек, в том числе 15 беженцев, получили здесь свою первую работу и первую запись в трудовой книжке (что значительно способствует трудоустройству в будущем). Сейчас в клубе, который также посетили участники семинара в Гомеле, работает 15 человек, 8 из которых – беженцы.

Существует интересная, но малоиспользуемая правительственная программа «Создание сельскохозяйственных городов», призванная стимулировать людей к переезду в сельскую местность. Сельскохозяйственные районы испытывают нехватку рабочей силы, и в стране остаются незанятыми свыше 2000 вакансий (от трактористов до врачей). Некоторые работодатели предоставляют жилье (и, следовательно, *прописку*). Экспертам неоднократно говорили, что беженцы, которым предлагается такая возможность, обычно не проявляли к ней интереса. Программой предусмотрены ознакомительные посещения, но, очевидно, для беженцев ни одной такой поездки организовано не было. Вопросу о том, как трудно может оказаться переехать в сельскую среду (это означает потерять контакт с организациями, поддерживающими беженцев, стать изолированным от своей общины и т.д.), уделялось недостаточное внимание, как и вопросу о том, почему многим людям сложно адаптироваться к такой среде.

40 По данным лидеров минской афганской общины, 48 беженцев занимаются частным предпринимательством и платят следующие налоги: единый налог (ЕН) и НДС. Поскольку большинство из них продают импортные товары, они платят 1,5 ЕН и НДС в размере 2 ЕН в месяц. Было предположено, что средний ЕН составляет 75 евро на большинство товаров, которыми беженцы торгуют в Минске (одежда, аксессуары для мобильных телефонов, потребительские товары и т.д.). Таким образом, каждый предприниматель платит $75 \times 1,5 + 75 \times 2 = 262,5$ евро в месяц. Всего беженцы, работающие в Минске, платят в год $262,5 \times 12 \times 48 = 151\,200$ евро в виде налогов.

41 В Гомеле 15 частных предпринимателей, по оценкам, платят в среднем 500 000 BYR (230 USD) в месяц; умножая на 15 и 12, получаем 90 млн. BYR (41 400 USD).

42 2005: 13 млн. белорусских рублей (6 100 дол. США); 2006: 182 млн. (86 700 дол. США); 2007: 158 млн. (75 200 дол. США).

Табл. 5.4.1	Рекомендации: общая ситуация в сфере занятости	Реализация	Финансирование
1.	Систематически информировать работодателей о том, что признанные беженцы имеют одинаковые права с иностранцами, постоянно проживающими в Беларуси (т.е. такое же право на работу, что и местные граждане).	П/НПО	
2.	Обеспечить, чтобы центры занятости выполняли свои обязанности по оказанию помощи беженцам. Издать четкие руководящие указания о том, как работать с беженцами: относить их к категории социально неблагополучных и предоставлять более персонализированные услуги, схожие с услугами, которые предоставляются лицам, уже отнесенным к этой категории (например, лица с физическими недостатками пользуются определенными льготами при получении работы, включая квоты со стороны работодателей).	П	
3.	Рассмотреть вопрос об отмене административных требований, которые препятствуют участию беженцев в программах переквалификации. Если государственных курсов нет, если они платные или слишком интенсивные для того, чтобы их можно было совмещать с работой, следует рассмотреть возможность оказания финансовой помощи для того, чтобы человек мог учиться, в том числе в частных учебных заведениях.	П	X
4.	Ориентировать беженцев на использование услуг центров занятости, а не параллельных механизмов трудоустройства, например, создаваемых НПО.	П/НПО	
5.	Проекты по трудоустройству, осуществляемые НПО, должны координироваться с центрами занятости.	П/НПО	
6.	Повышать уровень осведомленности беженцев о своих правах и обязанностях в отношении труда и о том, как получать имеющиеся рабочие места (обеспечивать доступ к рекламным СМИ с объявлениями о вакансиях, к Интернету, персональным консультациям, в том числе сопровождать соискателей к возможным работодателям, готовить их к собеседованию, помогать в составлении заявлений о приеме на работу и резюме и т.д.). Помогать беженцам путем назначения «наставников», особенно при поиске первой работы (т.е. консультировать их и сопровождать к работодателям для обеспечения правильного применения трудового законодательства).	П/НПО/Б	
7.	Рассмотреть возможность проведения пилотного проекта для ознакомления беженцев с правительственной программой «Создание сельскохозяйственных городов» и нанять с этой целью человека, который достаточно хорошо понимает потребности беженцев; работать с конкретными целевыми группами по дифференцированному принципу (например, женщины, предприниматели).	П	
8.	Определить тот минимум профессий, работать по которым беженцы НЕ имеют права (помогать беженцам в получении работы, на которую они могут ошибочно считаться не имеющими права, и включить такую информацию в листовку, которую можно было озаглавить «Как беженцу найти работу?»).	П	
9.	Проводить политику совместного финансирования из международных источников программ трудоустройства, переквалификации и т.д.; рассмотреть вопрос о подаче предложений о финансировании Европейскому Союзу и другим потенциальным донорам.	П/МО	

5.4.2. Центры занятости

Центры занятости оказывают помощь только тем, кто обращается к ним и проявляет активность. Роль этих учреждений остается несколько неясной, а их подход к ищущим работу может широко варьироваться. Никаких конкретных руководящих указаний о том, как помогать беженцам, не существует, очевидно, потому, что беженцев считают «равными гражданам». Например, в Минске центры занятости сотрудничают с Белорусским Красным Крестом (БКК), и последний иногда воспринимается беженцами как единственный орган, ответственный за оказание им помощи в поиске работы или переквалификации. В результате, помимо беженцев, которые просто хотят получить консультацию или необходимую информацию, многие выработали привычку миновать местные центры занятости и полагаться на БКК, который выполняет проекты, финансируемые УВКБ ООН. Потенциал центров занятости в плане оказания помощи ограничен тем, что многие беженцы фактически не живут по месту регистрации; они могут быть прописаны в деревне, далеко от обычного места жительства, где центров занятости нет.

Государственные чиновники и сотрудники НПО, работающие с беженцами, как правило, полагают, что беженцы должны соглашаться на любую неквалифицированную работу, предложенную им (обычно это низко квалифицированная работа). Существующие навыки часто игнорируются и не используются должным образом (например, знание языков). Часто ставится требование о высоком уровне владения русским языком, даже для простой работы, на которой он не нужен (свободное владение языком иногда является предварительным условием для любой работы).

Большинство беженцев, посещавших центры занятости, считают, что получают недостаточную или бесполезную помощь. Многие беженцы придерживаются мнения, что обращаться в эти учреждения бессмысленно. Процедуры регистрации в некоторых центрах занятости выглядят чрезмерно сложными, в то время как в других Экспертам сказали, что беженцам не нужно приносить все документы, обычно требуемые от граждан, в частности, достаточно удостоверения беженца и вида на жительство.

Из интервью с беженцами, сотрудниками НПО и представителями центров занятости Эксперты заключили, что центры занятости не играют значительной роли в трудоустройстве беженцев; они иногда участвуют в проектах, финансируемых партнерами УВКБ ООН, но в остальных отношениях остаются пассивными.

Табл. 5.4.2	Рекомендации: центры занятости	Реализация	Финансирование
1.	Опубликовать информационные буклеты для беженцев, которые содержали бы более качественную информацию о том, какую помощь могут оказать центры занятости.	П	Х
2.	Обучать специалистов центров занятости работе с клиентами, имеющими разные культурные особенности и недостаточное знание местного рынка труда. Требовать от специалистов сотрудничества с работодателями для повышения шансов принятия на работу беженцев. Рассмотреть вопрос о создании сети специалистов по занятости, хорошо знакомых с вопросами беженцев и способных продемонстрировать подход, учитывающий многообразие культур.	П	Х
3.	Проверить квалификацию безработных беженцев, чтобы содействовать обучению с целью переквалификации. Ориентировать беженцев на самообразование с целью получения новых профессий, преодолеть свойственное им нежелание что-либо менять; сконцентрироваться на новых и характеризующихся спросом профессиях.	П/Б	
4.	Найти решение проблемы, созданной режимом регистрации, которая состоит в том, что человек может зарегистрироваться в центре занятости и получить соответствующие услуги только после получения прописки (т.е. не только беженцы, но и граждане должны иметь возможность сначала найти какую-либо работу, заработать деньги, найти жилье и только потом зарегистрироваться).	П	
5.	Беженцы (и работодатели; см. ниже) должны быть проинформированы о том, что трудоустройство не зависит от прописки и что никакие административные санкции не применяются ни к одной из сторон, если человек работает без местной прописки.	П	

5.4.3. Работодатели

Не существует никаких положений о поощрении работодателей к найму беженцев. Работать без *прописки* стало возможным после решения Конституционного суда, согласно которому это уже не является наказуемым нарушением, однако многие работодатели продолжают вести себя так, будто все осталось по-прежнему. Принятый на местном уровне в Минске подзаконный акт, требующий от работодателей уплаты особого сбора за наем лица, не имеющего местной *прописки*, с 1 января 2008 года утратил силу.⁴³

Беседы с беженцами, консультантами по трудоустройству и потенциальными работодателями позволили Экспертам сделать вывод о существовании ряда препятствий для занятости беженцев, большинство из которых можно устранить решительными усилиями по предоставлению необходимой и целенаправленной информации. Некоторые работодатели предвзято настроены по отношению к иностранцам («они не хотят работать, как мы»), а некоторые плохо информированы о законах, регламентирующих трудоустройство беженцев, считая, к примеру, что придется получать специальные разрешения или что их налоговые обязательства будут излишне усложнены. Реальная проблема, однако, состоит в том, что беженцам не хватает надлежащего консультирования в данной области, они не получают достаточной поддержки ни в поиске работы, ни в доступе к программам переквалификации

Табл. 5.4.3	Рекомендации: работодатели	Реализация	Финансирование
1.	Повысить осведомленность работодателей о правах и обязанностях беженцев.	П/НПО	
2.	Выдать беженцам, ищущим работу, документ, в котором будут изложены их законные права, с помощью которого они смогут добиться расположения работодателей, считающих, что наем иностранца будет проблематичным или трудным в административном плане.	П	
3.	Рассмотреть схему выделения работодателям субсидий на ограниченный период времени, если они берут на работу беженцев (например, снизить налоги).	П	Х

5.4.4. Частные/коллективные формы предпринимательства

Большинству беженцев удастся как-то зарабатывать на жизнь и не зависеть от механизмов социальной помощи и выплаты пособий (со стороны правительства или УВКБ ООН). Многие беженцы занимаются мелким предпринимательством, а некоторым удалось найти работу в результате грантов на интеграцию, предоставленных УВКБ в предыдущие годы.⁴⁴

Было изучено несколько проектов УВКБ ООН, и оказалось, что не все они были успешны и что проблемы остаются. Незначительному меньшинству посчастливилось работать в проектах, финансируемых УВКБ ООН, но в целом Эксперты установили, что такие предприятия, как правило, не являются достаточно эффективными или стабильными.

Те беженцы, у которых дела пошли хорошо, нередко ведут серьезные деловые и торговые операции. Другие считают, что их бизнес не развивается так хорошо, как мог бы, из-за бюрократических препятствий или отсутствия проездных документов (занимающимся бизнесом необходимо свободно ездить за границу). В Беларуси существует очень много препятствий для ведения малого бизнеса (см., например, отчет Международной финансовой корпорации о деловом климате в Беларуси за 2006 год).

Большинство беженцев-мужчин ориентированы на предпринимательство и работают на себя, или хотели бы так работать. Предпочтительной областью является торговля, однако отсутствие начального капитала и сложности с получением кредита часто препятствуют началу или развитию собственного бизнеса. Банки, как правило, не дают кредитов без обеспечения, т.е. доказательства регулярного дохода, справки с работы или наличия платежеспособных поручителей. Некоторые беженцы столкнулись с тем, что поручитель должен быть гражданином данной страны, а другие не смогли разобраться в дей-

43 См. решение Конституционного суда № П-187/2006 (от 17 апреля 2006 г.), подтверждающее законность решения № 27 Минского городского совета от 8 июня 1999 года (устанавливающего для работодателей сбор за наем в Минске нерезидента (лица без прописки); <http://ncpi.gov.by/ConstSud/rus/resh/pr187-06.html>; решение №27 было отменено 30 ноября 2007 года, см. <http://news.tut.by/economics/99005.html>.

44 Представительство УВКБ ООН в Беларуси проводило программу «Развитие общин беженцев посредством социального предпринимательства», и по состоянию на конец 2005 года было зарегистрировано четыре «общественных организации беженцев» (в Гродно и Гомеле). Бильярд-клуб в Гомеле был более подробно изучен Экспертами – см. выше в главе 5.4.1.

твующих процедурах и получить необходимые разрешения. Некоторые банки не дают кредитов даже тем, у кого есть вид на жительство, потому что опасаются, что получивший кредит покинет страну, оставив безнадежные долги.

Неофициальная или официальная работа на рынке обычно более прибыльна, чем постоянная занятость. Работа по профессии является скорее исключением, чем правилом. Те, кто работают поденно и соглашаются на неофициальную работу, не имеют юридической возможности платить отчисления на социальное страхование или в пенсионный фонд.

Табл. 5.4.4	Рекомендации: частные/коллективные формы предпринимательства	Реализация	Финансирование
1.	Провести подробное исследование для выявления существующих препятствий и проблем, стоящих перед теми, кто планирует открыть предприятие (гражданами, беженцами, иностранцами, постоянно проживающими в стране, женщинами и т.д.); окончательным результатом должны быть рекомендации по упрощению административных процедур и содействию созданию малых и средних предприятий.	П/МО/ ПРООН	
2.	Максимально упростить существующие правила и административные процедуры, чтобы больше людей обращались за субсидиями на открытие собственного предприятия. Подготовить и издать брошюры для беженцев, где давалась бы более качественная информация о роли центров занятости и помощи, которую они могут предоставить в виде ссуд на открытие собственного дела.	П/УВКБ	
3.	Обеспечить доступ к кредитам, чтобы отсутствие начального капитала не стояло на пути к достижению беженцами экономической самостоятельности.	П	Х

5.5. Жилье

С проблемой жилья, особенно в Минске, сталкивается всё население в целом, но наиболее острым этот вопрос является для беженцев. Большинство из них живут в столице или других больших городах, но некоторым удалось устроиться и в других местах (например, в Светлогорске).

Внутренняя миграция из сельской местности в областные центры и столицу не ослабевает, что, в свою очередь, вызывает принятие мер, призванных контролировать миграцию и уменьшить давление на рынок жилья. Финансируемого государством жилья для беженцев нет (кроме пунктов временного размещения, предназначенных для лиц, ищущих убежища), как нет и средств для разрешения хотя бы наиболее острых проблем с жильем. В отсутствие национальной политики интеграции и инвестиций в эту область, сложно стимулировать беженцев покинуть столицу. В жилищных программах не должны игнорироваться убедительные личные предпочтения, например, проживание в среде, совместимой с работой или образовательными возможностями, близость к членам семьи или медицинским учреждениям. Беженцы, как правило, предпочитают жить там, где они могут получить помощь от НПО, хотя и ограниченную.

Жилищные условия значительно варьируются, но многие беженцы продолжают жить в стесненных или просто невозможных санитарных условиях. У большинства нет иного выхода, кроме как снимать квартиру (средняя стоимость аренды – 150-250 долларов США, что для многих семей является самой большой статьёй расходов в семейном бюджете), и, хотя многие не удовлетворены такими условиями, они не могут позволить себе ничего лучшего. Следует отметить, что существует недостаточно жилья для размещения многодетных семей (как следствие – такие семьи не могут легально получить *прописку*). Немногие беженцы могут позволить себе купить собственное жилье, а землей могут владеть только граждане страны. Некоторые беженцы многие годы живут в общежитиях и комнатах на несколько человек. Лица, находящиеся в смешанном браке, иногда живут с местными родственниками.

С другой стороны, Эксперты установили, что семь семей беженцев (имеющих право на жилье по причине наличия в семье более трех детей) в 2007 году впервые получили социальное жилье в пригороде Минска. Еще 10 семей стоят в очереди. Других таких случаев не выявлено, и очевидно, что отношение к нуждающимся семьям беженцев наравне с гражданами – безусловно положительное, но довольно редкое явление.

Большинство беженцев не имеют письменных договоров аренды (это распространенная практика, от которой в определенной мере страдают и местные жители, так как хозяева жилья не всегда хотят

декларировать свои доходы). Трудоустроенные беженцы получают более-менее удовлетворительную зарплату, но, учитывая, что они снимают квартиры и, как правило, имеют большую семью, им с трудом удается сводить концы с концами. Поэтому многие берут краткосрочные ссуды, а у некоторых накапливаются значительные долги.

Табл. 5.5	Рекомендации: жилье	Реализация	Финансирование
1.	Национальная политика интеграции должна включать положения о предоставлении жилья, как для новоприбывших, так и для наиболее нуждающихся беженцев. Такие положения должны быть направлены на избежание социальных проблем, связанных с перенаселением и скоплением беженцев, особенно, в столице, а также на расширение интеграционных возможностей местных общества и беженцев. Памятуя о правах беженцев, в частности, о праве на свободное передвижение, можно определить места, где было бы доступно жилье и достаточные возможности трудоустройства, и куда беженцев можно было бы направлять с соответствующей поддержкой и помощью.	П	
2.	Информировать вновь прибывших о местах, где есть доступное жилье; поощрять переезд в эти районы, предоставляя возможности трудоустройства и обучения, и выделяя на это субсидии; предлагать доступное и достаточное по площади жилье тем, кто согласен выехать из столицы.	П	Х
3.	Для «более уязвимой» категории беженцев (которые со статистической точки зрения, вероятно, всегда будут оставаться зависимыми от государства, – пожилых, больных и др.) предоставить жилье, особенно в столице (зарезервировать или построить определенное количество социального жилья/общежитий специально для этой цели).	П	Х
4.	Рассмотреть возможность проведения местного исследования в жилищной сфере с целью предоставления доступного жилья самым уязвимым или маргинализированным группам всего общества. Такое исследование могло бы стать базой, как для обоснования разработки новых программ доступного социального жилья для беженцев, так и для привлечения двустороннего и многостороннего донорского финансирования.	П/МО/ УВКБ/Б	Х

5.6. Социальные пособия и пенсии

По закону беженцы имеют равные с гражданами права на социальные пособия, однако не все законодательные положения в настоящее время полностью соблюдаются. Эксперты не всегда могли с определенной степенью точности установить, к каким пособиям беженцы имеют доступ и получают ли они их на самом деле. Главное препятствие состоит в том, что социальная помощь находится в компетенции многочисленных местных органов власти, которые не отслеживают ситуацию с беженцами, а центральные органы власти не всегда знают о преобладающей местной практике. Эксперты сумели определить, что для беженцев доступны следующие пособия: пособия по беременности и родам, пособия по утрате трудоспособности, пособия по безработице и минимальные пенсии.

Трудовую пенсию получают немногие беженцы, потому что правительство придерживается мнения, что их пенсии, как иностранцев, в соответствии с двусторонними соглашениями со странами происхождения, должны перечисляться. Очевидно, что в случае с беженцами это не является возможным. Кроме того, поскольку большинство беженцев работает неофициально или часто вообще не имеет работы, они не накапливают трудовой стаж и не отчисляет взносы в пенсионный фонд, что создает проблему с обеспечением пенсии.

Некоторые организации, например, БКК (Минск) и Миграционная служба в Гомеле, как известно, помогают беженцам, не могущим доказать предыдущий трудовой стаж, подавать заявления о назначении пособий. Базовые пенсии, однако, низкие и явно недостаточны, как для местных граждан, так и для беженцев – например, минимальная пенсия сейчас составляет 25% минимальной зарплаты, около 185 360 белорусских рублей, или 21,50 долларов в месяц.

УВКБ ООН, через программу, осуществляемую БКК, оказывает дополнительную финансовую поддержку (80 долларов в месяц) наиболее нуждающимся пожилым людям.⁴⁵ Пожилые респонденты говорили Экспертам, что они даже не рассматривают возможность ходатайства о гражданстве, поскольку лишатся своей «пенсии для беженцев от Красного Креста». Одна пожилая женщина жила в доме престарелых, где с нее брали плату за проживание, как и со всех остальных жильцов. 90% пенсии уходило на оплату проживания, а 10% оставалось ей.

Если правительство не может предоставить достаточный уровень социального обеспечения даже своим гражданам, то последняя надежда возлагается на семейные связи, поддержку родственников и друзей. Нередко именно такие механизмы заменяют или дополняют государственную помощь и покрывают расходы на уход за пожилыми людьми и инвалидами, детьми и больными. Часто пожилые беженцы (или потенциально еще трудоспособные родители) полагаются в основном на своих детей, которые становятся главными кормильцами. Это приводит к тому, что некоторые не имеют возможности получить высшее образование, потому что им приходится работать, чтобы содержать родителей, а иногда и других братьев или сестер.

Семьям беженцев удастся скопить денег только путем уменьшения расходов на аренду жилья (или, иногда, транспортных расходов, что снижает их мобильность и, следовательно, шансы на интеграцию). Проблема состоит в том, что большинство и так уже живет очень скромно, причем часто в переполненных помещениях и антисанитарных условиях. Расходы на бытовые нужды являются высокими, а экономия на еде подрывает здоровье беженцев, иногда это вызывает печальные социальные последствия (например, совместное проживание с больными, алкоголиками, отсутствие уединенности, плохие санитарные условия, сырость и др.).

Табл. 5.6	Рекомендации: социальные пособия и пенсии	Реализация	Финансирование
1.	Независимо от того, что размер социальных пособий является явно недостаточным, беженцев необходимо консультировать и помогать им в доступе к этим пособиям; административные требования, непреодолимые для беженцев (например, предоставление определенного документа из страны происхождения для того, чтобы получить право на конкретное пособие), должны толковаться гибко или не учитываться вообще.	П	
2.	Выпустить руководящие указания для местных органов власти, социальных работников и т.д. с целью повышения их осведомленности о положении беженцев и их правах, с тем, чтобы обеспечить справедливое отношение к беженцам и избежать дискриминации, а также гарантировать, что беженцам не будет отказано в помощи и пособиях по причинам, которые им не подвластны.	П/УВКБ	
3.	Обучать специалистов органов социальной защиты работе с клиентами, которые имеют разные культурные особенности и социальную ориентацию, и недостаточно знают реалии белорусского общества. Рассмотреть вопрос о создании сети специалистов по социальной защите, которые знакомы с данными вопросами и которые демонстрировали бы подход, учитывающий многообразие культур.	П	Х
4.	В идеале, финансовая помощь, предназначенная для беженцев, должна предоставляться в качестве дополнения к государственной помощи. Преимущество этого подхода состоит в том, что между органами социального обеспечения и беженцами будет налажено взаимодействие в соответствии с существующими правами. Предоставление дополнительной финансовой помощи должно происходить при условии, что беженец уже обращался за государственным пособием, но необходимость все равно остается.	П/УВКБ	

⁴⁵ Минимальная государственная пенсия в совокупности с дополнительным пособием от БКК (за счет УВКБ ООН) равняется минимальному доходу (100 долларов). Помощь УВКБ ООН, предоставляемая через БКК, предназначена для одиноких родителей с детьми, семей, члены которых имеют тяжелые или хронические заболевания, психические проблемы или инвалидность. Уязвимые беженцы, у которых нет поддержки родственников или друзей, с трудом выжили бы без дополнительной помощи со стороны УВКБ ООН. См. также <http://www.info.minsk.by/general/content/soc/ofpensii>

5.	Пересмотреть все социальные пособия и установить, на какие из них беженцы имеют право; выпустить методические указания для соответствующих органов и проинформировать о них беженцев.	П	
----	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---	--

5.7. Здравоохранение

Беженцы обычно сталкиваются с такими же проблемами со здоровьем, что и местные жители. Многие беженцы, однако, также имеют травмы и ранения, полученные во время войны или причиненные другими формами насилия. Программ психосоциального консультирования для нуждающихся нет. Некоторые беженцы, страдающие туберкулезом, проходят бесплатное лечение, наравне с гражданами. Здравоохранение в Беларуси для граждан бесплатное, при условии, что необходимые услуги предусмотрены «Стандартами оказания медицинской помощи» (где перечислены бесплатные медицинские услуги). Определенные (дорогостоящие) виды лечения или операции и лекарства в эти стандарты не входят и должны покрываться самим пациентом. Беженцы, страдающие туберкулезом, проходят лечение бесплатно, как и граждане. Все остальные медицинские услуги для большинства беженцев – платные; плата за них взимается как с иностранцев, постоянно проживающих в стране. Чтобы решить эту проблему (т.е. проблему несоблюдения обязательств по Конвенции 1951 года) УВКБ ООН через БКК выделяет ограниченные средства на покрытие некоторых расходов на прописанные лекарства и госпитализацию.⁴⁶ Средства УВКБ ООН, как правило, недостаточны и обычно покрывают только самые основные медицинские потребности (финансировать более дорогостоящие операции возможности нет). Некоторые медицинские проблемы вообще не могут быть разрешены – что поднимает вопрос о перспективе переселения в третью страну. Беженцы, которые не проживают далеко от больницы, финансируемой УВКБ ООН, оказываются в очень невыгодном положении.

Партнером по осуществлению и координации в сфере здравоохранения является БКК, и УВКБ ООН финансирует расходы на заработную плату врача, который работает внештатно в медико-социальном центре БКК и в консультативной поликлинике в Минске. Кроме того, подписаны соглашения между УВКБ ООН и органами власти Минска, Витебска и Гомеля на предмет обеспечения бесплатной медицинской помощи для беженцев в районах их компактного проживания. Беженцы обращаются в местные поликлиники по месту прописки, после чего расходы на их медицинское обслуживание возмещаются через региональные отделения БКК. Никакой письменной информации об этих договоренностях беженцам не предоставлено.

Предоставление УВКБ ООН (через БКК) бесплатных медицинских услуг и особенно возмещение расходов на лекарства, является для некоторых беженцев причиной не подавать на получение гражданства, поскольку в этом случае они потеряли бы своё право на такую помощь.

Большинство опрошенных были удовлетворены медицинскими услугами, и почти никто не сообщил о проблемах с медицинским персоналом. Врач-афганец, работающий в БКК в Минске, также оказывает беженцам медицинские услуги, учитывая при этом их культурные особенности и взгляды на вопросы здравоохранения.

Табл. 5.7	Рекомендации: здравоохранение	Реализация	Финансирование
1.	Предоставить беженцам равные права с гражданами, чтобы обеспечить доступ ко всем медицинским услугам в соответствии с п. б) ст. 24 Конвенции 1951 года. УВКБ ООН должно продолжать лоббировать этот вопрос, особенно учитывая то, что финансовые расходы для правительства были бы минимальными, принимая во внимание численность беженцев.	П/УВКБ	Х
2.	УВКБ ООН и его партнеры должны сосредоточиться на психосоциальной поддержке беженцев, имеющих серьёзные травмы, или ставшие жертвами пыток и насилия. Поскольку в стране на данный момент такого опыта мало, было бы желательно начать специальный совместный проект через одну из местных НПО или одну из международных организаций (например, через Добровольный фонд ООН для жертв пыток и местное медицинское учреждение).	П/УВКБ	Х

⁴⁶ В 2007 году УВКБ ООН выделило средства на покрытие медицинских расходов беженцев и лиц, ищущих убежища, в сумме 18 300 000 рублей (9 150 долларов США).

5.8. Юридические консультации и возможности НПО

Хотя НПО дополняют или фактически заменяют собой многие необходимые социальные службы, недоступные для беженцев, они получают мало признания и поддержки со стороны правительства. Их услуги финансируются в основном из бюджета УВКБ ООН: в 2007 году государственные органы и НПО получили 482 000 белорусских рублей (241 000 долларов). Эксперты встретились только с одним примером правительственной поддержки некоторых общинам беженцев в Минске в форме низкой арендной платы за помещения.

Филологический факультет Белорусского государственного университета (БГУ) проводит языковые курсы для беженцев, финансируемые УВКБ ООН.⁴⁷ Ответственный персонал отметил низкий уровень посещаемости и высокий уровень прекращения занятий. Беженцы пояснили, что, прежде всего, им приходится зарабатывать на жизнь, к тому же качество курсов низкое.

Вводные курсы по местным обычаям и культуре проводятся через финансируемые УВКБ ООН проекты, которые ведут партнеры УВКБ ООН по реализации – БКК и «Эврика» (Минск). Вместе с тем, многие беженцы часто получают основную информацию от друзей/соотечественников и пользуясь слухами. Последний вариант вряд ли можно считать надежным источником, который содействовал бы формированию правильных представлений. Как отмечалось в предыдущих разделах, беженцы также не получают достоверную информацию об образовательных возможностях, рынке труда, текущих изменениях в законодательстве, услугах НПО и УВКБ ООН и т.д.

Посредническая помощь, профессиональная ориентация и консультации по профессионально-техническому обучению предоставляется в рамках финансируемых УВКБ ООН проектов, которые ведут БКК и «Эврика».

Партнер УВКБ ООН по реализации, Консультативная служба для беженцев, дает беженцам в Минске бесплатные юридические консультации. Как правило, эти консультации предоставляются несистематично, и беженцам предлагается очень мало письменных раздаточных материалов. Представлять беженцев в судах проблематично, так как у УВКБ ООН нет достаточных средств для того, чтобы нанимать адвокатов на полный рабочий день.

Табл. 5.8	Рекомендации: юридические консультации и возможности НПО	Реализация	Финансирование
1.	Поощрять беженцев к посещению языковых курсов и создавать удобные для них условия.	П/УВКБ/НПО	
2.	По возможности поручать адвокатам с надлежащей квалификацией вести в судах дела, устанавливающие прецедент.	НПО/УВКБ	X
3.	Совершенствовать профессиональные навыки адвокатов, обучая их, и поддерживая контакты и сотрудничество с квалифицированными юристами и юридическими фирмами в стране и субрегионе; развивать контакты и совместные проекты с другими европейскими адвокатами, ведущими дела беженцев.	П/НПО	X
4.	Лоббировать в органах власти принятие положения о предоставлении бесплатной правовой помощи для уязвимых категорий (включая беженцев).	П/НПО	
5.	Повышать осведомленность беженцев и предоставлять им консультации на понятных языках.	П/НПО/Б	
6.	Сотрудничество между правительством и гражданским обществом может содействовать интеграционным инициативам и развивать их. Правительство (на центральном и местном уровне) и НПО должны совместно выработать механизмы, позволяющие осуществлять и развивать такое сотрудничество.	П/НПО/Б	

5.9. Процедуры натурализации/гражданство

Эксперты установили, что большинство беженцев планируют подавать заявления о получении гражданства, но не все должным образом понимают последствий натурализации. Не все осознают так-

⁴⁷ Средства, выделенные из бюджета УВКБ ООН на языковую подготовку в БГУ в 2007 году, составили 13 809 160 белорусских рублей (6500 долларов США).

же, что натурализация не является правом, которое можно получить по требованию. Еще одна проблема состоит в недостаточной прозрачности процедур, а иногда – противоречивой информации о том, что следует сделать.

Главная проблема для тех, кто подаёт документы на получение гражданства, состоит в требовании о предоставлении справки о выходе из предыдущего гражданства (такое требование противоречит международной практике и договорным обязательствам). Хотя Закон «О гражданстве» предусматривает исключения из этого правила (необходимо только заявление о прекращении предыдущего гражданства, если лицо не может предоставить соответствующую справку из-за обстоятельств вне его контроля), такие справки в некоторых местах все равно требуют. Некоторые афганские беженцы смогли получить такие справки в Посольстве Афганистана в Москве, создав таким образом «прецедент», который стал проблемой для других беженцев. Некоторым удалось добиться снисходительности с помощью взятки. Подход, используемый властями, является довольно странным, так как Эксперты установили, что чиновники, как правило, не обращаются к властям страны происхождения беженца.

<i>Табл. 5.9</i>	<i>Рекомендации: процедуры натурализации/гражданство</i>	<i>Реализация</i>	<i>Финансирование</i>
1.	Обеспечить соблюдение международных норм, т.е. не требовать выхода из предыдущего гражданства и применять условие «обстоятельств вне контроля».	П/УВКБ	
2.	Издать соответствующие инструкции и брошюры, в которых будет уточнен процесс натурализации.	П	
3.	Сотрудников НПО необходимо обучать методам предоставления соответствующих рекомендаций и поддержки в процессе натурализации.	П/НПО	

5.10. Отношения с местным населением

Подавляющее большинство опрошенных беженцев не сталкивались с враждебным отношением со стороны местного населения. Те, кто сталкивался, считают случаи враждебного поведения исключением. Лишь немногие пострадали от серьезных нападений на почве ксенофобии, в то время как большинство считают, что отношение к беженцам за последние годы улучшилось. По словам респондентов, городское население представляется более толерантным, чем жители сельских районов. Хотя, по данным Экспертов, есть лишь несколько финансируемых правительством программ распространения идей толерантности и борьбы с ксенофобией, правительственные служащие, как правило, демонстрируют терпимость и уважение по отношению к беженцам. Уровень коррупции низкий, а законы, как правило, соблюдаются всеми.

Большинство беженцев, которые контактировали с местной милицией, заявили, что с ними обращались уважительно. Многие отметили, что ситуация в последнее время улучшилась, особенно по сравнению с началом 1990-х годов. У большинства беженцев (особенно тех, кто учился во времена СССР) есть белорусские друзья. Многие поддерживают тесные отношения с соотечественниками, а в крупных городах активно действуют общины беженцев; они вместе отмечают национальные праздники, организуют занятия в воскресных школах для детей, совершают религиозные обряды, во многих отношениях поддерживают наиболее неблагополучных членов общины.

<i>Табл. 5.10</i>	<i>Рекомендации: отношения с местным населением</i>	<i>Реализация</i>	<i>Финансирование</i>
1.	Правительство, в сотрудничестве с другими соответствующими субъектами (например, УВКБ ООН, НПО, организациями беженцев), должно продолжать активную политику, содействующую толерантному отношению к иностранцам вообще и к беженцам в частности. Была бы желательно организовать конкретную деятельность по информированию общественности о причинах того, почему Беларусь приветствует беженцев и помогает им, какой вклад беженцы вносят в жизнь общества, каков уровень поддержки их со стороны международного сообщества.	П/УВКБ/ НПО	Х

6. Анализ и рекомендации по странам: Молдова

6.1. Введение

Молдова подписала Конвенцию о статусе беженцев 1951 года в 2001 году и ратифицировала ее с рядом оговорок. Большинство этих оговорок утратили актуальность после принятия соответствующего национального законодательства.⁴⁸ В июле 2002 года был принят Закон «О статусе беженцев» (вступил в силу с 1 января 2003 года).⁴⁹ В мае 2005 года в закон были внесены изменения, связанные с введением формы дополнительной защиты (система дополнительной/субсидиарной защиты все еще разрабатывается). Бывшее Национальное бюро миграции включало орган по делам беженцев, но в июле 2006 года оно было расформировано. Теперь за вопросы трудовой миграции отвечает Министерство экономики, а за все остальные вопросы, связанные с миграцией, в том числе и за вопросы убежища и беженцев, управление миграцией, регулирование въезда и пребывания иностранцев, предоставления статуса иммигранта и др., – Министерство внутренних дел (МВД). Реорганизация была длительным процессом, который привел ко многим задержкам и недоразумениям.

Общее число беженцев в стране – 161 чел. (в том числе 79 обладателей гуманитарного статуса). Из-за толкования положения о сроке проживания (в соответствии с которым, независимо от количества лет, проведенных в Молдове, считается только период, в течение которого действовал вид на жительство) ни один беженец еще не получил гражданство, в отличие от нескольких бывших лиц без гражданства. Количество искателей убежища составляет 78 чел. (на 1.01.2007 г.). Время ожидания определения статуса беженца (ОСБ) сократилось, а процент лиц, получивших положительное решение, – один из самых высоких в субрегионе. Национальный состав беженцев является разнообразным: большинство – из России (Чечни) и других бывших советских республик (Армении, Грузии, Киргизстана), с Ближнего Востока (Ирака, Сирии, Палестины), а также из Афганистана и стран Африки. За исключением нескольких человек, все беженцы живут в столице – Кишиневе.

Вопросы, связанные с убежищем и беженцами, находятся в компетенции Директората по делам беженцев, который входит в состав Бюро по миграции и убежищу Министерства внутренних дел. Помимо функций, связанных с убежищем (т.е. регистрацией ходатайств о предоставлении статуса беженца, ОСБ), Директорат по делам беженцев осуществляет меры, связанных с защитой и помощью, предоставляемой признанным беженцам, а также отвечает за работу Пункта временного размещения (ПВР), где на временной основе проживают лица, ищущие убежища, и нуждающиеся/бездомные беженцы.

Сейчас в Директорате по делам беженцев работают 10 сотрудников, а в ПВР – 8. Трое из этих 18 человек занимаются вопросами социальной помощи и интеграции, как правило, в индивидуальном порядке. Поэтому вопросы, требующие общих решений, часто остаются проблематичными (обеспечение доступа к социальным пособиям, образование для детей, неотложная медицинская помощь, доступ к рынку труда). Бюджета на финансирование что-либо помимо такой консультативной деятельности, не предусмотрено. Две НПО, финансируемые УВКБ ООН, осуществляют большинство из существующих практических мер по интеграции, включая языковую подготовку, профориентацию, содействие в трудоустройстве, интеграционные гранты и т.д.

48 Молдова оставила за собой право предоставлять беженцам условия, не менее благоприятные, чем предоставляются иностранцам в общем (это следует толковать как статус, аналогичный статусу, предоставленному гражданам государств, с которыми Молдова подписала региональные договоры); кроме того, Молдова оставила за собой право учитывать положения статей 13, 17 (2) и 21 только в качестве рекомендаций и применять статью 24 так, чтобы эти положения «не нарушали положения Конституции и национального законодательства относительно права на труд и социальную защиту»; в отношении статьи 26 Молдова оставляет за собой право создавать места для проживания определенных беженцев или групп беженцев, учитывая интересы государства и общества. Большинство юристов считают, что посредством вступления в силу принятого позже Закона «О статусе беженцев» оговорки о предоставлении беженцам условий, аналогичных предоставляемым гражданам государств, с которыми есть региональные договоры, и оговорки к статьям 13, 17 (2), 21, 24, 26 и 31 частично или полностью устарели, поскольку статья 23 вышеупомянутого закона предусматривает, что беженцы пользуются всеми правами, предоставленными законодательством иностранцам: аналогичным образом, ряд прав, в том числе по социальному обеспечению, медицинской помощи и страхованию, должен предоставляться на равных условиях с гражданами Молдовы; право на работу, свобода выбора места проживания и свобода перемещения регулируются на тех же условиях, которые законодательство устанавливает для иностранцев.

49 К лицам, ищущим убежища, и беженцам, применим также Закон «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства» (от 10 ноября 1994 года). Статья 29 предусматривает отказ от принудительной репатриации.

Имеет место плодотворное сотрудничество и хорошая координация между УВКБ ООН, Директоратом по делам беженцев и НПО по ряду вопросов (социальная помощь, размещение в ПВР, организация общественных и культурных мероприятий и т.д.). Финансовые возможности УВКБ ООН всегда были скромными, а в последнее время его ресурсы на реализацию новых проектов и дальнейшее развитие потенциала вновь созданных структур с целью укрепления системы убежища являются явно недостаточными для удовлетворения существующих потребностей. Поэтому решающее значение имеет донорская поддержка, предоставляемая правительству, и усилия партнеров по оказанию помощи собственными средствами.

Нормативно-правовая система все еще является неполной, есть примеры коллизий норм и подзаконных актов (предполагалось, что по истечении 6 месяцев после вступления в силу закона о беженцах, будут внесены изменения в законодательство и приняты соответствующие подзаконные акты, но в этом отношении достигнут лишь незначительный прогресс).⁵⁰ Существует также неотложная потребность в обучении ответственного персонала различных органов власти последовательному применению законов.

Директорат по делам беженцев наладил регулярные контакты с аналогичными органами Румынии, Словакии, Германии и других стран, и многие сотрудники прошли соответствующее обучение. Учитывая относительно высокую текучесть кадров, как на центральном, так и на местном уровне существует постоянная необходимость подготовки государственных служащих и сотрудников НПО, а также распространения информации о передовом опыте по содействию интеграции. Сотрудники министерств и местных органов власти не всегда осведомлены о беженцах или их правах; лишь немногие из них берут на себя ответственность в этом вопросе или применяют конкретные меры; горизонтальное сотрудничество между органами власти по вопросам беженцев, в лучшем случае, является несистематичным.

Большинство органов власти, кроме Директората по делам беженцев, не осведомлены о правах беженцев. Например, по словам представителей Министерства социального обеспечения, беженцы не имеют право на пособия по беременности и родам (эти пособия предоставлялись только в том случае, если один из супругов был гражданином Молдовы; см. ниже раздел о социальных пособиях). Административные процедуры являются сложными, малопонятными и непрозрачными, и лишь немногим беженцам удается самостоятельно разобраться в этих трудностях. Эксперты, тем не менее, отметили, что в ходе проведения ПИБ были достигнуты некоторые улучшения (например, Министерство образования выпустило для школ типовую инструкцию, а одна НПО изменила свою практику юридического консультирования по вопросам натурализации).

С другой стороны, хотя большинство беженцев имеют работу, приносящую доход, лишь немногие регулярно платят налоги (как и многие граждане).

Кратких, четких руководящих указаний на центральном или на местном уровне о том, как работать с беженцами в конкретных обстоятельствах, немного. Там, где такие руководящие указания существуют, они не всегда выполняются чиновниками и, кроме того, не известны или не доступны для беженцев. Никаких печатных информационных материалов для беженцев об их правах, обязанностях, специальных мерах, применимых к ним, процедурах натурализации и т.д. в настоящее время практически не существует. Работе НПО также мешает отсутствие последовательных и согласованных руководящих материалов.

Сотрудники НПО вносят неоценимый вклад, они доступны для беженцев, хорошо информированы, знают большинство людей по имени и хорошо понимают их затруднительное положение. Директорат по делам беженцев и НПО эффективно взаимодействуют между собой; известно, что им удалось помочь беженцам в ряде сложных судебных разбирательств, результатом которых стало осуществление законных прав.

Однако в целом, консультирование беженцев по ключевым вопросам не всегда осуществляется на требуемом уровне, а в основных сферах, таких как натурализация, многие беженцы вообще не могут разобраться в административных процедурах. Юридическое представительство необходимо улучшить, как и подготовку задействованных адвокатов.

⁵⁰ По Закону «Об иностранцах» (1994 г.) лица, ищущие убежища, и беженцы пользуются такими же правами, что и граждане, за исключением права голосовать и быть избранным, а также права служить в вооруженных силах. Закон «О беженцах» признает все социально-экономические права, однако его применение сдерживается отсутствием подзаконных актов, изменений в соответствующем законодательстве и ограниченными бюджетными средствами..

Проектов, которые были бы должным образом направлены на решение жилищных проблем, трудоустройство, доступ к кредитам, высшему образованию или программам переквалификации, мало. В 2008 году, после утверждения со стороны ЕС, организация «Спасите детей» должна начать проект, финансируемый в рамках программы ЭНЕЙ, который направлен на улучшения в секторе здравоохранения и трудоустройства; в этом проекте Директорат по делам беженцев и УВКБ ООН будут участвовать как партнеры.

Ситуация в Молдове по-прежнему критическая, даже несмотря на то, что экономика и общество демонстрируют некоторые признаки стабильности. Выполнение Плана действий ЕС-Молдова, в частности, раздела, посвященного внутренним делам и юстиции (и миграции/убежищу), дало неоднозначные результаты.⁵¹ Согласно последнему исследованию Всемирного банка, Молдова остается одной из самых бедных стран в Европе. По оценкам, около 20% ее населения (3,6 млн. чел.) выехали из страны на заработки в другие европейские страны, в том числе в Россию. Денежные переводы составляют, по оценкам, около 27% ВВП. Молдова также является страной транзита нелегальных мигрантов и лиц, ищущих убежища, на пути в Западную Европу, а количество граждан Молдовы, просящих убежища в Европе, остается довольно высоким (свыше 5000 чел. в 2005 году и 1000 чел. за шесть месяцев 2006 года). Неурегулированный конфликт с Приднестровьем усиливает степень нестабильности.

Многие социальные и экономические права практически невозможно реализовать из-за сложной экономической ситуации. Безработица, низкие зарплаты, неадекватные системы социального обеспечения и медицинского обслуживания – все это приводит к тому, что многие граждане борются за выживание, а бедность обуславливает миграцию (и значительную утечку мозгов). Серьезной проблемой остается коррупция, в том числе в органах судебной власти. Многие беженцы говорят, что у них есть друзья среди местных, и лишь немногие сообщили о случаях вымогательства или враждебности. Власти (и в определенной степени местное население) занимают довольно положительную позицию по отношению к беженцам.

Не упуская из виду социально-экономических и административных сложностей, существующих в Молдове, и финансовых ограничений, стоящих перед властями, Эксперты считают, что улучшение положения беженцев вполне достижимо, особенно учитывая небольшое их количество. Однако на данном этапе отсутствует концепция интеграции беженцев и проявление соответствующей политической воли. Формулируя свои рекомендации, Эксперты также учитывали информацию, полученную после Гомельского семинара.

6.2. Законодательство и документы

6.2.1. Регистрация по месту проживания

В Молдове, в целом, не существует проблем с выдачей документов беженцам и искателям убежища, однако остаются некоторые вопросы в отношении лиц, имеющих гуманитарный статус (по сути дела, проблема связана с коротким сроком действия удостоверения (всего 1 год) и необходимостью получения идентификационного кода для устройства на работу). Закон «О документах, удостоверяющих личность, национальной паспортной системы» от 9 ноября 1994 года, редакции 2005 года, также регулирует систему документирования беженцев с 2003 года (удостоверения беженцев и проездные документы по Конвенции); удостоверения выдаются беженцам с 16 декабря 2005 года.

Ситуация лиц, перемещенных внутри страны, не целиком регулируется, однако проблема перемещения более 50 тыс. чел. в 1991 году в значительной степени разрешена. Молдова, как и прежде, не имеет контроля над частью своей территории, и Конвенция 1951 года и закон о беженцах не имеют силы в Приднестровье. Известно, что в Приднестровье живет только один беженец, но там он не может подать ходатайство о предоставлении убежища.

Свобода передвижения, а также свободный выбор места жительства гарантируются для иностранцев и лиц без гражданства, пребывающих в Молдове на законных основаниях, статьями 19 и 27 Конституции, а также статьей 16 Закона «Об иностранцах». Система разрешений на проживание («прописка») была отменена в 1993 году, а в 1997 году Конституционный суд постановил, что все нормы, ссылающиеся на прописку, являются неконституционными. Сейчас граждане и иностранцы должны регистрироваться в Министерстве информационного развития (МИР). Осуществление определенных прав все еще привязано к регистрации (например, человек не может получить удостоверение личности,

51 См. <http://www.e-democracy.md/en/>.

если он не зарегистрирован). Регистрация в Министерстве информационного развития необходима для беженцев и лиц, ищущих убежища; это делается автоматически, когда Директорат по делам беженцев регистрирует лицо или продлевает срок действия документов (Директорат по делам беженцев имеет прямой доступ к регистрационной базе данных, может вводить биографические сведения обо всех лицах, включая адреса, и печатать регистрационные документы).

Беженцам выдается удостоверение беженца (*Buletin de identitate pentru refugiati*), похожее на паспорт, выдаваемый гражданину. Удостоверение беженца выдается на 5 лет и продлевается посредством акта, который должен быть, но не всегда является чисто административным (на время пересмотра статуса выдается заменяющий документ). Беженец, тем не менее, должен получить регистрацию своего проживания (на основе документа о собственности или письма от владельца, заверенного у нотариуса). Если человек не может представить эти документы, то регистрацию проживания можно получить путем регистрации в ПВР. Половина признанных беженцев зарегистрированы в ПВР (что отражает их неспособность платить высокую арендную плату и сложность получения разрешения у арендодателя).

Документы, удостоверяющие личность, создают проблему для тех, кто получил гуманитарный статус, потому что их нужно продлевать ежегодно и статус подлежит пересмотру (при этом выдается заменяющий документ). Это вызывает множество препятствий и отрицательно сказывается на осуществлении других прав (например, на доступе к медицинской помощи и трудоустройстве). Некоторые права (например, доступ к медицинской помощи или к услугам местного центра занятости) юридически обусловлены регистрацией.

Лица, ищущие убежища, и беженцы, не продлившие свои документы вовремя (или в случае, если Директорат по делам беженцев не смог продлить документы по техническим причинам), либо не сообщившие властям об изменении места жительства, подпадают под административную и даже уголовную ответственность. Более того, МВД регулярно проводит выборочные проверки иностранцев путем специальных операций, и есть информация о случаях произвольного ареста и задержания; но мало кто беженцев готов жаловаться на полицию, опасаясь последствий.

Сотрудники некоторых правительственных органов и других организаций, в том числе банков, не всегда знают о правах, которые влечет за собой удостоверение беженца, и относятся к его владельцу как к обычному иностранцу, лишая его прав, предоставленных беженцам.

Некоторые беженцы сообщили о проблемах с полицией при проверке удостоверений личности, но такие случаи редки. Директорату по делам беженцев перечисленные проблемы известны, и ведётся работа над их разрешением в сотрудничестве с Министерством информационного развития (которое выдает документы, удостоверяющие личность).

Табл. 6.2.1	Рекомендации: регистрация по месту проживания	Реализация	Финансирование
1.	Учитывая, что продление срока действия удостоверения беженца – чисто административный акт, который не предусматривает отмены статуса беженца, а служит для того, чтобы убедиться в том, что беженец физически присутствует и все еще хочет пользоваться своим статусом, то продление не должно приводить к изъятию документа и выдаче других документов взамен изъятых, т.е. процесс должен происходить без ненужных задержек.	П	
2.	Должна быть выпущена четкая инструкция для всех ответственных органов (главным образом для полиции) о признании удостоверения беженца, в котором прямо должны излагаться основные права, которые оно дает.	П	
3.	Проинформировать все органы, с которыми обычно контактирует беженец, о его правах, четко изложив их в удостоверении (например, «Податель сего документа имеет права и обязанности гражданина Молдовы, за исключением права голоса, но включая право на работу»).	П	

6.2.2. Проездной документ по Конвенции

Беженцы не могут в полной мере воспользоваться одним из основных прав – правом на свободное передвижение, так как Молдова до настоящего времени не создала механизм выдачи проездного документа по Конвенции (ПДК). Подготовительные работы по печати ПДК за счет средств ЕС значительно

продвинулись вперед, и Директорат по делам беженцев считает, что ПДК можно будет выдавать в ближайшем будущем.

Молдова не воспользовалась случаем, чтобы ратифицировать Европейскую конвенцию об отмене виз для беженцев (1960 г.).

Табл. 6.2.2	Рекомендации: проездной документ по Конвенции	Реализация	Финансирование
1.	Чтобы обеспечить соблюдение права выезда за границу, необходимо решить давно стоящий вопрос о выдаче ПДК (на основании Конвенции 1951 года), желательно тем же органом, который выдает удостоверение беженца.	П	
2.	Рассмотреть вопрос о присоединении к Европейской конвенции об отмене виз для беженцев (1960 г.).	П	

6.3. Уровень образования беженцев

Половина беженцев имеет профессионально-техническое или высшее образование. Многие опрошенные учились в Советском Союзе или в Румынии.

Некоторые беженцы имеют недостаточное образование или не могут продемонстрировать достаточное владение русским или румынским языком. Не многое сделано или может быть сделано для повышения их квалификации, потому что возможности бесплатной/недорогой или субсидированной переквалификации для взрослых и занятий языками невелики.

Немногие беженцы, если такие вообще есть, имеют документы об образовании своей страны происхождения; те же, у кого такие документы есть, могут подать заявление об их признании. В соответствующее подразделение Министерства образования Молдовы можно обратиться по вопросу признания документов об образовании на основании либо действующих двусторонних соглашений (с Российской Федерацией, Украиной, Болгарией и Румынией), либо Конвенции о признании квалификации по высшему образованию в европейском регионе (от 11 апреля 1997 года). 14 марта 2007 года Молдова ратифицировала Гаагскую конвенцию от 5 октября 1961, отменяющая требование легализации иностранных официальных документов (Конвенцию об апостиле), которая содействует обороту официальных документов между государствами-сторонами Конвенции. Благодаря этому устранены обременительные и часто дорогостоящие формальности полного процесса легализации простой выдачей так называемого удостоверения-апостиля. Эта процедура занимает около 20 рабочих дней. Неизвестно, воспользовались ли какие-либо беженцы этой процедурой.⁵²

Табл. 6.3	Рекомендации: уровень образования беженцев	Реализация	Финансирование
1.	Провести подробное исследование уровня образования беженцев.	П/УВКБ	Х
2.	Уточнить существующие правила признания иностранных дипломов и обеспечить, чтобы эта процедура осуществлялась в соответствии с международными конвенциями и стандартами.	П	
3.	Поощрять беженцев, имеющих дипломы страны происхождения, в том, чтобы они добивались их официального признания министерством образования, и содействовать им в этом.	П	
4.	Рассмотреть вопрос о признании полученного образования посредством дополнительных курсов, которые уравнивали бы его с образованием, полученным в данной стране.	П	Х
5.	Осуществить позитивные меры, которые дали бы беженцам возможность повышать свою образовательную и профессионально-техническую квалификацию.	П	Х

52 Как и в других случаях отсутствия документов, применяется статья 25 Конвенции 1951 года, т.е. беженцу не нужно обращаться к властям страны своего происхождения, и он имеет право требовать от принимающего государства выдачи заменяющих документов или удостоверений. Эти документы заменяют официальные документы, выдаваемые иностранцам их национальными властями или через них, и признаются действительными в отсутствие доказательства о противном.

6.3.1. Доступ к начальному образованию

Доступ детей беженцев к начальному и среднему образованию предоставляется на основании министерского приказа, изданного в 2000 году. В соответствии с выводами Экспертов, дети беженцев и лиц, имеющих гуманитарный статус, посещают начальную и среднюю школу без серьезных трудностей; сообщалось о незначительных проблемах у лиц, ищущих убежища. Большинство родителей заявили в интервью, что дети успевают в школе, и сотрудничество с учителями гладкое. Отсутствие регистрации проживания иногда было препятствием, но такие проблемы обычно решались.

Эксперты отметили весьма позитивный факт, состоящий в том, что Министерство образования при подготовке к 2007/8 учебному году впервые включило в статью 7(б) «Типового устава средних учебных заведений» следующий текст: «Ученики, имеющие статус беженца, принимаются в учебные заведения, расположенные в районе их проживания. Ученики, имеющие статус беженца, имеют такое же право на образование и имеют доступ к таким же льготам, что и дети граждан Молдовы». Министерство образования не ведет статистику и не собирает систематически другие данные о детях беженцев, но в остальных отношениях учитывает данный вопрос.

Не было выявлено детей, получающих дополнительную поддержку в изучении языков. Эксперты не обнаружили никаких специальных программ или руководящих указаний в отношении положения детей беженцев, которые позволили бы им нагнать школьную программу.

Хотя начальное и среднее образование является бесплатным, многим семьям беженцев, как и малообеспеченным местным жителям, сложно выполнять частые требования о «добровольных» взносах на книги, канцелярские товары, ремонт классов, школьные поездки, общественные мероприятия и т.д. Платежи могут составлять около 100 долларов в год на одного ребенка.

Министр образования сообщил Экспертам, что местные власти снабжают детей из наиболее уязвимых семей необходимыми школьными принадлежностями и субсидируют платежи, однако не ясно, относится ли это к семьям беженцев. Школы не всегда предоставляют такие льготы. Поэтому партнер УВКБ ООН по осуществлению обеспечивает детей беженцев школьными принадлежностями и формой.⁵³

Экспертам сообщили, тем не менее, что представить доказательство образования, полученного ранее, иногда проблематично, поскольку возможность представить требуемые документальные свидетельства есть не всегда.

Табл. 6.3.1	Рекомендации: доступ к начальному образованию	Реализация	Финансирование
1.	Министерству образования следует ежегодно подтверждать свои инструкции на 2007/8 учебный год о том, что каждый ребенок должен посещать школу независимо от выполнения формальностей родителями (например, регистрации) на тех же условиях, что и граждане; доступ к образованию, в соответствии с наилучшей практикой, не должен откладываться больше чем на три месяца.	П	
2.	Министерство образования должно применять принцип освобождения социально неблагополучных семей беженцев (или многодетных семей) от специальных «добровольных» школьных платежей либо создать специальный фонд для этой цели; необходимо разработать механизм оценки степени уязвимости, позволяющей получить право на выплаты из такого фонда.	П	Х
3.	Министерству образования следует издать руководящие указания о передовых методах интеграции детей беженцев в обычные классы.	П	
4.	Дети беженцев должны иметь право на дополнительные занятия, которые позволят им нагнать программу.	П	Х
5.	Директорам школ следует дать полномочия на принятие решений о допуске к занятиям учеников с незаконченным образованием.	П	
6.	Помогать выпускникам средних школ в подготовке к университетским экзаменам (выделять средства на дополнительные подготовительные занятия и/или поддерживать НПО в их проведении).	П/МО/ НПО/ УВКБ	Х

53 Годовой бюджет УВКБ ООН на 2007 год: 69000 лей (5750 долларов).

6.3.2. Доступ к высшему образованию

Беженцы теоретически пользуются равными правами с гражданами на высшее образование (право, не предусмотренное Конвенцией 1951 года). Эксперты, однако, не смогли удостовериться с какой-либо степенью точности, какова же реальная ситуация. Они не встретили студентов-беженцев, которым удалось бы поступить в государственный университет на тех же основаниях, что и граждане Молдовы, и получить образование бесплатно или пользуясь стипендией после сдачи конкурсного экзамена, и не слышали ни об одном таком случае. Студенты-беженцы, которые не сдали вступительный экзамен, могут зарегистрироваться как иностранцы, и с них берется плата как с иностранцев.

И в государственных, и в частных университетах плата для граждан и иностранцев разная (для иностранцев она в среднем вдвое выше, чем для граждан). Эксперты встретились с одним беженцем, который был принят в МНУМ (частный университет) и платил как иностранец, но потом, с помощью Директората по делам беженцев, получил разрешение учиться на таких же основаниях, что и граждане. Недавно этот же университет заключил соглашение с УВКБ ООН о предоставлении беженцам бесплатного доступа к курсам.

Помимо приема беженцев, МНУМ также готов также проводить курс социального ознакомления и обучения языкам и, при наличии разрешения, удостоверять результаты за минимальную плату.

Довольно много беженцев и обладателей гуманитарного статуса молоды и заинтересованы в завершении обучения или прохождении профессионально-технической подготовки, особенно если они окончили среднюю школу с хорошими результатами. Они понимают, однако, что их шансы очень ограничены, так как главный приоритет для родителей (и их самих) – зарабатывать на жизнь. Например, есть беженцы, которые получили медицинское образование, но не могут позволить себе пройти обязательную практику («*rezidentura*»), длящуюся 1–3 года, из-за отсутствия финансовых ресурсов и взимания платы как с иностранцев. Взять кредит в банке для завершения учебы – вряд ли приемлемый вариант, так как перспективы трудоустройства и получения дохода после выпуска неопределенны. Эксперты не встретили ни одного человека, который бы попытался получить студенческий кредит; несколько респондентов сообщили о трудностях с получением кредитов в банках.

Табл. 6.3.2	Рекомендации: высшее образование	Реализация	Финансирование
1.	Дать высшим учебным заведениям указание рассматривать беженцев как граждан Молдовы при поступлении на бесплатные и платные места.	П	
2.	Содействовать введению специальных программ для снижения или отмены платы для студентов-беженцев из семей с низким уровнем доходов. То же самое можно сделать в отношении программ переквалификации в государственных учебных заведениях, университетах и колледжах.	П/УВКБ	Х
3.	Предоставить студентам-беженцам дополнительную информацию с целью содействия их поступлению в учебные заведения, которые являются менее «популярными» и в которых конкуренция не настолько сильная (например, учебные заведения в областных центрах или просто менее престижные/модные заведения).	П	
4.	Ориентировать студентов-беженцев на карьеру в сферах, которые дают перспективы стабильной занятости, вместо того, чтобы соперничать за места, где конкуренция уже и так высокая.	П/НПО/ УВКБ/Б	
5.	Субсидировать обучение студентов-беженцев на подготовительных курсах, которые лучше подготовили бы их к вступительным экзаменам.	П	Х
6.	Создать схему стипендий (в сотрудничестве с соответствующими международными организациями) для поддержки самых талантливых студентов-беженцев в получении высшего образования (первоначально для 1-2 студентов ежегодно).	П/МО	Х
7.	Предусмотреть реалистичную схему кредитов для студентов-беженцев или приравнять их к гражданам.	П/МО	Х

6.4. Занятость и услуги по трудоустройству

6.4.1. Общая ситуация

Получение регулярного и достаточно высокого дохода (в частности, для оплаты жилья) является главным условием устойчивого положения беженцев в обществе. Те же, кому удастся зарабатывать на жизнь, редко имеют возможность скопить денег и подняться вверх по социальной лестнице. Было отмечено лишь несколько исключительных случаев, когда беженцам удалось обеспечить себе доход, позволяющий им жить довольно комфортно. Большинство чувствуют себя в западне и считают, что обречены еле-еле сводить концы с концами. Некоторые живут в совершенно ужасающей нищете, а почти половина не имеет жилья (подробнее см. в разделе «Жилье»).

С мая 2005 года закон о беженцах дает лицам, ищущим убежища (если у них нет иных доходов), и беженцам право на работу, но существует проблема с получением удостоверения личности и идентификационного кода. Такие удостоверения выдаются беженцам только с декабря 2005 года. Готовится аналогичный документ для обладателей гуманитарного статуса.

Учитывая существующие экономические сложности в стране, немногие беженцы могут найти работу (официальную или неофициальную). Поэтому УВКБ ООН продолжает удовлетворять основные потребности лиц, ищущих убежища, и наиболее уязвимых беженцев, понимая, что мало надежд на скорое улучшение этой ситуации. Предыдущие попытки содействовать самообеспеченности не принесли ожидаемых результатов. Только один из партнеров УВКБ ООН по осуществлению предоставлял беженцам ограниченное профессионально-техническое обучение; в то время как другие интеграционные меры сейчас находятся на стадии планирования и зависят от утверждения гранта ЕС по программе ЭНЕЙ.

По закону беженцам не нужно специальное разрешение на трудоустройство, и они пользуются таким же правом на работу, как и граждане. Беженцы сталкиваются с многочисленными препятствиями, особенно когда они пытаются впервые выйти на рынок труда. Помимо недостаточных языковых навыков, беженцам не хватает надлежащих консультаций (нередко им дают советы люди, которые сами не могут найти работу), а также они не получают должной поддержки в поиске работы или в доступе к переквалификации. В ситуации, когда так много местных жителей ищут работу за границей, ясно, что доступ беженцев к работе остается проблематичным; беженцы не всегда так успешно проходят отбор, как граждане, и лишь у немногих есть семьи, на которые можно положиться.

Хотя есть вакансии, особенно в столице (в августе 2007 года, по данным центра занятости, было 8 000 вакансий), и падает уровень безработицы в таких отраслях, как сфера услуг и строительство, рынок труда остается напряженным; на многих работах вознаграждение очень низкое; зарплата не всегда отражает спрос или уровень квалификации; безработица среди молодежи остается высокой, а периоды незанятости – продолжительными.

Почти все опрошенные беженцы работали неофициально и периодически оставались без работы. Работа может быть самой разной – от розничной торговли до строительства, работы в булочных, ресторанах и парикмахерских. Лишь немногим удалось найти работу на полный день, но даже в таких случаях уровень зарплаты оставался очень низким или требовалось в дважды больше рабочего времени; впрочем, такая ситуация ничем не отличается от той, с которой сталкиваются граждане. Поскольку постоянная работа есть у столь небольшого количества беженцев, оценить сумму уплачиваемых налогов и отчислений на социальное страхование оказалось невозможным. Неоднократные запросы в адрес Директората по делам беженцев о предоставлении таких данных остались без ответа.

Хотя лица с гуманитарным статусом (и лица, ищущие убежища) имеют право работать, это не подразумевает автоматического доступа к идентификационному коду, т.е. к возможности платить налоги. Директорат по делам беженцев все же пытается регулировать такие ситуации и выдает временные удостоверения личности, но это влечет за собой массу бумажной работы для работодателя. Тем не менее, даже лица, имеющие надлежащие документы, стремятся работать неофициально поденными рабочими.

Работа, которая соответствовала бы профессиональным навыкам человека, остается исключением. Ни один опрошенный беженцев, имеющих высшее образование, не имеет работы, которая соответствовала бы образовательному уровню. Многие не могут работать по профессии, так как не имеют опыта работы, а учебу они окончили много лет назад. Самая серьезная причина, по которой они не работают по своей квалификации (например, врачом, математиком, инженером), – в том, что зарплата в таких профессиях, как правило, слишком низкая для того, чтобы содержать семью. Конкуренция за хорошо оплачиваемые места исключительно сильная, и беженцы едва ли когда-нибудь смогут на них претендовать. Другие факто-

ры, такие как высокие расходы (в основном на жилье) и скрытая дискриминация (предпочтение отдается гражданам), приводят к широкому распространению среди беженцев разочарования и убеждения в том, что нет смысла даже подавать заявление о приеме на работу, соответствующую уровню образования.

Беженцы, работающие неофициально, не платят социальные взносы и отчисления в пенсионный фонд. У них не накапливается трудовой стаж, и они сталкиваются с множеством других проблем, поскольку они не застрахованы. Их положение, как правило, очень незащищенное; их могут в любой момент уволить, они не имеют право на дополнительные льготы и т.д. (проблемы, с которыми сталкиваются и граждане). Многие выразили обеспокоенность своим нынешним положением и незащищенным будущим.

Партнеры УВКБ ООН по осуществлению принимают некоторые практические меры, способствующие трудоустройству (курсы вождения, компьютерные и языковые курсы). Они также, по возможности, обеспечивают консультирование и трудоустройство.

Табл. 6.4.1	<i>Рекомендации: общая ситуация в сфере занятости</i>	Реализация	Финансирование
1.	Информировать работодателей о том, что беженцы имеют равные права с иностранцами, постоянно проживающими в Молдове (такое же право на работу, что и у граждан).	П/НПО	
2.	Рассмотреть вопрос об отмене административных требований, которые препятствуют участию беженцев в программах переквалификации. Если государственных курсов нет, если они платные или слишком интенсивные для того, чтобы их можно было совмещать с работой, следует рассмотреть возможность оказания финансовой помощи для того, чтобы человек мог учиться, в том числе в частных учебных заведениях.	П	Х
3.	Повышать уровень осведомленности беженцев о своих правах и обязанностях в отношении труда и о том, как получать имеющиеся рабочие места (обеспечивать доступ к рекламным СМИ с объявлениями о вакансиях, к Интернету, персональным консультациям, в том числе сопровождать соискателей к возможным работодателям, готовить их к собеседованию, помогать в составлении заявлений о приеме на работу, резюме и т.д.).	П/НПО/ Б	
4.	Беженцев необходимо лучше консультировать для того, чтобы они понимали, что их положение в обществе и на рынке труда нельзя сравнивать с тем, к чему они привыкли в стране происхождения. Беженцам нужно помогать начинать карьеру заново, часто в совершенно иной области, и учить их этому. Это означает, что беженцы нуждаются в большем поощрении к тому, чтобы вначале согласиться даже на непривлекательную работу, чтобы улучшить свои шансы на получение лучшей работы в будущем. Необходимо проверить квалификацию безработных беженцев, чтобы предложить им эффективное обучение с целью переквалификации. Ориентировать беженцев на самостоятельное переобучение по новым профессиям, преодолеть свойственное им нежелание что-либо менять; сконцентрироваться на новых и характеризующихся спросом возможностях занятости.	УВКБ/П/ НПО/Б	
5.	Лучше информировать беженцев о правовых, социальных и финансовых последствиях неофициальной занятости, сильнее подчеркивать прямые и косвенные преимущества легального трудоустройства.	УВКБ/П	
6.	Определить тот минимум профессий, работать по которым беженцы НЕ имеют права (помогать беженцам в получении работы, на которую они могут ошибочно считаться не имеющими права, и включить такую информацию в листовку, которую можно было озаглавить «Как беженцу найти работу?»).	П	
7.	Проводить политику совместного финансирования из международных источников программ трудоустройства, переквалификации и т.д.; рассмотреть вопрос о подаче предложений о финансировании Европейскому Союзу и другим потенциальным донорам.	П/МО	

6.4.2. Центры занятости

Недавнее изменение в законодательстве о беженцах позволяет лицам, имеющим гуманитарный статус, и искателям убежища работать, но это изменение не устранило сопутствующее требование о выдаче идентификационного (*фискального*) кода, что является предварительным условием для страхования и налогообложения. Это обязывает работодателя делать дополнительную бумажную работу, т.е. получать временный идентификационный код (так называемую «форму 9»).

Министерство труда не собирает статистические или иные данные о беженцах. По информации министерства и по данным центров занятости, которые посетили Эксперты, все, у кого есть вид на жительство и удостоверение личности (т.е. беженцы, но не обладатели гуманитарного статуса), имеют право регистрироваться как безработные, но лишь немногие это делают. Беженцы не видят никакого смысла в регистрации в центрах занятости, в основном потому, что у них нет официального трудового стажа, который позволил бы им получать пособие по безработице. Даже несмотря на то, что профессиональное обучение безработным может предоставляться службами трудоустройства бесплатно, большинство беженцев – и граждан Молдовы – предпочитает работать при любой возможности, а не учиться дальше, так как пособие по безработице слишком мало для покрытия расходов на жизнь.

Опрошенные сотрудники центров занятости не видят никаких причин для того, почему беженцы не могли бы получать такие же услуги, что и граждане, но отметили, что многие предпочитают найти лучше оплачиваемую неофициальную работу. Центр занятости немного может сделать для исправления такого положения. Как Эксперты заключили из бесед с беженцами и сотрудниками НПО (а также органов власти), центры занятости не играют значительной роли в трудоустройстве беженцев; они иногда участвуют в проектах, финансируемых партнерами УВКБ ООН, но в остальном остаются пассивными.

За исключением некоторых попыток со стороны партнеров УВКБ ООН по осуществлению и Директората по делам беженцев, Эксперты не обнаружили никаких эффективных мер по систематической помощи беженцам в поиске работы. Хотя занятость остается приоритетной проблемой, недостаточно делается для оказания помощи ищущим работу в составлении резюме, сопровождения их на первую работу, консультирования о том, как готовиться к собеседованию, информирования работодателей и разъяснения прав беженцев.

Табл. 6.4.2	Рекомендации: центры занятости	Реализация	Финансирование
1.	Повышать уровень осведомленности специалистов по вопросам занятости в отношении беженцев и необходимости их интеграции; обеспечить, чтобы эти специалисты могли предоставлять беженцам информацию и дополнительные консультации для содействия их выходу на рынок труда. Выпустить четкую инструкцию Министерства труда для центров занятости о том, как помогать беженцам и содействовать таким образом сокращению числа лиц, работающих в полулегальной и неофициальной сферах.	П	
2.	Ориентировать беженцев на услуги служб занятости, а не создавать параллельные механизмы занятости, например, с помощью НПО. Реализовать проекты по занятости в тесном сотрудничестве с центрами занятости; обеспечить, чтобы трудоустройство осуществлялось специалистами, владеющими навыками сопоставления потенциала беженцев с потребностями рынка труда.	П/НПО	
3.	Увеличить ответственность центров занятости в деле оказания помощи беженцам; рассматривать беженцев, которые приходят в поисках работы, как особую нуждающуюся/уязвимую категорию и оказывать более персонализированные услуги, аналогичные тем, которые предоставляются лицам, относящимся к такой категории (например, лица с физическими недостатками пользуются определенными привилегиями в получении работы, включая квоты со стороны работодателей).	П	
4.	Публиковать информационные брошюры для беженцев о помощи, которую они могут получить в центрах занятости.	П	Х
5.	Обучать специалистов центров занятости работе с клиентами, имеющими разные культурные особенности и недостаточное знание местного рынка труда. Обеспечить, чтобы эти специалисты информировали работодателей, повышая таким образом шансы беженцев на трудоустройство.	П	Х

6.	Проверить квалификацию безработных беженцев и активно содействовать обучению с целью переквалификации. Ориентировать беженцев на преодоление их нежелания что-либо менять, на переобучение с целью получения новых профессий, учитывая новые и характеризующиеся спросом возможности занятости.	П/Б	
----	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----	--

6.4.3. Работодатели

Многие работодатели либо отказываются брать на работу иностранцев, либо неохотно нанимают именно беженцев. Частично это может быть обусловлено недостатком информации о действующих законах и правилах (некоторые, возможно, считают, что им нужны дополнительные разрешения, что они чрезмерно усложнят свои налоговые обязательства и т.д.) или скрытым предубеждением против иностранцев, потому что предполагается, что они «не хотят работать так, как местные».

Работодатели свободно могут выбирать себе работников и относиться к ним по своему усмотрению. Официальные работодатели вряд ли готовы брать на работу, например, обладателей гуманитарного статуса, наем которых предполагает больше бюрократических требований, чем для граждан. Более того, неофициальная занятость преобладает даже среди граждан.

Одно типичное препятствие: удостоверение личности обладателей гуманитарного статуса действует максимум год, и работодатели считают это дополнительной причиной для того, чтобы не брать вышеупомянутых лиц на работу.

Табл. 6.4.3	Рекомендации: работодатели	Реализация	Финансирование
1.	Повышать осведомленность работников о правах и обязанностях беженцев.	П/НПО	
2.	Выдать беженцам, ищущим работу, официальный документ, в котором будут изложены их законные права, и с помощью которого они смогут информировать потенциальных работодателей о том, что наем беженца не будет проблематичным или трудным в административном плане.	П/НПО	
3.	Рассмотреть схему выделения работодателям субсидий на ограниченный период времени, если они возьмут на работу беженцев (например, в виде снижения налогов).	П	Х
4.	Помогать беженцам (например, путем назначения «наставников»), в поиске первой работы (т.е. консультировать их и сопровождать к работодателям, чтобы обеспечить правильное применение трудового законодательства).	П/НПО	Х

6.4.4. Предпринимательство

Большинству беженцев трудоспособного возраста как-то удается зарабатывать на жизнь с определенной помощью (например, получив регистрацию проживания при поддержке Директората по делам беженцев) или получая выплаты по пособиям (в основном из УВКБ ООН). Очень немногие беженцы работают как мелкие предприниматели. Некоторые считают, что их бизнес не развивается так хорошо, как мог бы, из-за бюрократических препятствий или отсутствия проездных документов (занимающимся бизнесом необходимо свободно ездить за границу). Предыдущие попытки помочь беженцам начать собственное дело посредством малых грантов (за счет средств УВКБ ООН) не принесли желаемых результатов. Некоторые из получивших такие гранты отметили, что, помимо чересчур амбициозных бизнес-планов, одной из ключевых проблем стало количество взяток, которые приходилось давать.

Большинство беженцев-мужчин ориентированы на предпринимательство и хотели бы иметь собственный бизнес. Предпочтительная область – торговля, однако отсутствие начального капитала или сложности при получении кредита являются основными препятствиями к началу или развитию собственного бизнеса. Беженцы не знают, к кому обращаться с вопросами о предпринимательстве, разрешениях, лицензиях и т.д. Приходится ходить из кабинета в кабинет, а многие вопросы все равно остаются без ответа. Еще одно препятствие – взятки за различные разрешения. Опрошенные беженцы сделали вывод, что для того, чтобы начать какой бы то ни было бизнес, нужно иметь хорошие связи и много денег.

Доступность коммерческих кредитов в Молдове ограничена, процентные ставки высоки, и большинство беженцев берут краткосрочные ссуды у друзей. Эксперты встретились с представителями трех ведущих банков и руководителями проекта МФРСХ ООН, направленного на стимулирование малых сельскохозяйственных предприятий и ферм.⁵⁴ Банки проверяют кредитоспособность и, как правило, дают ссуды только тем, кто представляет справку о доходах, и тем, у кого есть поручители. Некоторые беженцы столкнулись с проблемой того, что поручитель должен быть гражданином данной страны, а другие не смогли разобраться в действующих процедурах и получить необходимые разрешения. Никто не предоставил беженцам эффективных консультаций по этим вопросам.

Табл. 6.4.4	Рекомендации: предпринимательство	Реализация	Финансирование
1.	Учитывая сложность существующих механизмов, провести надлежащее исследование (с помощью международных организаций) для изучения существующих законов, правил и процедур создания и функционирования малых и средних предприятий с целью выявления проблем, препятствий и пробелов, которые могут быть преградой для тех, кто планирует открыть предприятие (граждан, женщин, беженцев, иностранцев, постоянно проживающих в стране). Окончательный результат проекта должен представлять конкретные меры по упрощению нормативных актов, регулирующих создание малых и средних предприятий, и включать предложения по курсам предпринимательства для каждой целевой группы.	П/УВКБ/МО	Х
2.	Максимально упростить существующие правила и процедуры подтверждения законных прав, чтобы больше беженцев могли обращаться за услугами, повышая тем самым свои шансы на получение работы или открытие собственного дела; выпустить руководящие материалы (в форме буклета) для беженцев о том, как использовать вышеупомянутые правила и процедуры.	П	
3.	Обеспечить доступ к кредитам, чтобы отсутствие начального капитала не было препятствием для достижения экономической самостоятельности.	П	Х
4.	Изучить возможность предоставления беженцам, работающим неофициально, права платить взносы на социальное обеспечение и в пенсионный фонд.	П	
5.	Содействовать пилотным проектам по малому бизнесу на основе предыдущего опыта и с участием лиц, имеющих достижения в этой сфере.	УВКБ/НПО/П	Х

6.5. Жилье

Эксперты остро осознают, что жилье представляет значительные сложности и для граждан, однако для беженцев эта проблема является еще более колоссальной, и с ней сталкивается гораздо более значительный процент этой категории, чем всего населения в целом. Хотя Директорат по делам беженцев хотел бы стимулировать переезд беженцев из столицы, где арендная плата высока (в среднем однокомнатная квартира стоит 100-150 долларов в месяц), большинство беженцев предпочитает оставаться именно в столице, потому что там больше возможностей для работы, а также есть доступ к поддержке, предоставляемой УВКБ ООН (здравоохранение, финансовая помощь, консультирование, разнообразные мероприятия и т.д.). Кроме того, наличие большего количества представителей разных этнических групп обеспечивает социальную поддержку. Чтобы покрыть высокие бытовые расходы, беженцы (как и многие граждане Молдовы) часто зарабатывают на жизнь любым возможным способом, даже если работа неофициальная.

Качество жилья варьируется, однако большинство беженцев живет в переполненных помещениях или ужасающих санитарных условиях. Бездомные беженцы стараются получить место в Пункте временного размещения (ПВР), поскольку арендная плата не взимается, им удаётся значительно сэкономить.

Правительство, при поддержке ЕС и УВКБ ООН, профинансировало постройку в Кишинёве ПВР для искателей убежища (на 160 мест), но Директорат по делам беженцев разрешил жить там и наиболее

⁵⁴ «ПроКредит», «Виктория» и «Эксимбанк».

уязвимым и бездомным беженцам. Среди них – хронически больные, одинокие родители, пожилые, а также живущие на «минимальную пенсию» и не имеющие средств на аренду жилья. Большинство имеющих гуманитарный статус живут в ПВР. Эксперты отметили, что в ПВР жили некоторые беженцы, состоящие в браке с местными жителями, но в конце лета 2007 года восемь таких пар/семей получили приказ выселиться из пункта.

Беженцам, у которых есть трудности с регистрацией проживания, позволено, по крайней мере, зарегистрироваться в ПВР (это делает приблизительно половина из опрошенных беженцев).

Некоторые беженцы живут совместно с другими семьями или отдельными людьми. Состоящие в смешанных браках иногда живут со своими местными родственниками. Некоторые беженцы снимают дешевые квартиры, которые обычно находятся в очень плохом состоянии и которые они нередко делят с максимально большим числом людей, так как единственный источник экономии для семьи беженцев – это, как правило, сокращение расходов на аренду жилья. Перенаселенность, отсутствие уединенности, совместное проживание с больными или алкоголиками, плохие санитарные условия и недостаточная изоляция – все это ведет к плачевным социальным проблемам и подрывает здоровье беженцев; еще один фактор, угрожающий здоровью, – высокая стоимость жизни, вынуждающая беженцев экономить на качестве питания. Как следствие, некоторые сталкиваются с серьезными проблемами со здоровьем и рискуют потерять работу, живут только на пособие или оказываются в долгах.

Большинство беженцев не удовлетворено жильем, но не может позволить себе арендовать что-нибудь лучшее, особенно учитывая «перегретое» состояние столичного рынка недвижимости. Практически ни один беженец не может позволить себе купить жильё. Доступ к коммерческим кредитам или доступным схемам жилищной ипотеки весьма ограничен, а процентные ставки очень высоки. Эксперты не смогли собрать достаточно информации (например, об «Ипотечке» – организации, которая предоставляет услуги государственным служащим), чтобы сделать определенные выводы касательно возможных вариантов приобретения недвижимости, если таковые вообще существуют.

Большинство беженцев имеет только устные договоры аренды (это распространенная практика, от которой в равной мере страдают местные жители, так как хозяева жилья не всегда хотят декларировать свои доходы). Съемщики часто находятся в очень незащищенном положении и боятся, что их могут выселить в любое время.

Табл. 6.5	Рекомендации: жилье	Реализация	Финансирование
1.	Включить в национальную политику интеграции положения о резервировании квот социального жилья для беженцев по всей стране и информировать вновь прибывших о местах, где есть доступное жилье.	П	Х
2.	Предлагать доступное/просторное жилье тем, кто согласен выехать из столицы, и продолжать поощрять такое переселение, содействуя возможностям трудоустройства и учебы и субсидируя эти возможности.	П	Х
3.	Провести местное исследование существующего доступного жилья с целью удовлетворения текущих потребностей в жилье наиболее уязвимых или маргинализированных групп всего общества. В более долгосрочной перспективе следует провести исследование для выявления вариантов предоставления социального жилья как гражданам, так и беженцам (например, выделение земли, недорогие долгосрочные кредиты и т.д.); это исследование, которое следует предпринять в сотрудничестве с двусторонними и многосторонними донорами, должно послужить базой для новых жилищных программ, ориентированных на лиц с низким уровнем доходов и совместно финансируемых с помощью соответствующих донорских вкладов.	П/УВКБ/Б	Х
4.	Предоставить жилье, особенно в столице, уязвимой категории беженцев, которые, скорее всего, и далее будут зависеть от помощи государства и УВКБ ООН (это пожилые, больные, одинокие матери, сироты и др.). Специально для этой цели зарезервировать или построить определенное количество социального жилья (общежитий) при координации с донорами и международными организациями (ПРООН, ЮНИСЕФ, Всемирный банк, ЕС и др.).	П/МО	Х

6.6. Социальные пособия и пенсии

В отношении социальной защиты Молдова стремится предоставлять беженцам такие же условия, что и гражданам. По закону беженцам гарантированы равные права на социальные пособия, при условии, что они подадут все необходимые документы в местные управления социальной защиты.

Нынешняя система социальной защиты основана на взносах в систему социального страхования (если только беженец не зарегистрирован как безработный, а также за исключением нескольких других случаев). Еще одно базовое требование – наличие места жительства. Если человек включен в государственную систему социального страхования, то он имеет право на пособия, например, на пособие по беременности и родам, пособие на ребенка, а также на некоторые выплаты, связанные с нетрудоспособностью. В законе установлены определенные требования в отношении периода/длительности уплаты взносов; чаще всего этот период равен трем годам, после чего человек получает право на пособия. Взносы в систему социального обеспечения и в пенсионный фонд уплачиваются работодателем, что означает, что только официально работающие лица (граждане или беженцы) могут рассчитывать на пособие по болезни, по беременности и родам, по смерти кормильца или по старости.

В Законе «О государственной помощи семьям с детьми» 2004 года беженцы упомянуты, а в Законе «О государственной помощи малообеспеченным семьям» 2004 года – нет, но в статье 3 предусмотрено, что малообеспеченные семьи, постоянно проживающие в Молдове, имеют право на государственную помощь, как граждане. В 2007 году размер единовременного пособия при рождении ребенка как для застрахованных, так и для незастрахованных женщин составлял 1000 лей (83 доллара). Все остальные пособия, связанные с материнством, зависят от того, делала ли женщина (или ее супруг) взносы в систему государственного страхования.

По информации Министерства социальной защиты, недавно разработан проект нового закона о социальной помощи, призванный улучшить положение самых уязвимых категорий; до его принятия система останется прежней, т.е. построенной на взносах, а не на индивидуальных потребностях или жилищных условиях. Будущий закон направлен на обеспечение минимального гарантированного дохода бедным семьям через оказание социальной поддержки в соответствии с оценкой месячного среднего дохода семьи. Закон будет охватывать: а) семьи, члены которых являются гражданами и (или) постоянно проживают на территории страны, б) семьи, члены которых являются гражданами других стран, лицами без гражданства или беженцами, постоянно проживающими в Молдове.

Эксперты не выявили беженцев, получающих предусмотренные сейчас пособия; большинство не имеет на них права, потому что не делало взносы в течение минимально требуемого периода. Некоторые из смешанных семей, как известно, получают пособия, связанные с материнством, так как супруг или супруга, имеющий или имеющая гражданство Молдовы, охвачены системой страхования.

Положения о включении беженцев в пенсионные схемы нет, на том основании, что они не делали взносов в эти фонды. Эта проблема еще более осложняется тем, что большинство беженцев работает неофициально, часто вообще не работает, не накапливает трудовой стаж и не отчисляет взносы в пенсионный фонд. Некоторые пожилые беженцы получают «пособие для лица, не имеющего право на трудовую пенсию»; размер этого пособия составляет 360 лей (30 долларов). Директорат по делам беженцев и партнеры УВКБ ООН по осуществлению стараются помогать беженцам в подаче заявлений на такое пособие. Известен один беженец, который получает трудовую пенсию на основании стажа работы, доказывающего, что он работал в Молдове много лет назад. Сотрудники Директората по делам беженцев не смогли дать информацию о том, заключила ли Молдова двусторонние соглашения, которые позволили бы переводить индивидуальные пенсии.

В ситуации, когда правительство не может предоставить достаточный уровень социального обеспечения даже своим гражданам, крайне важными становятся семейные связи и друзья. Такие связи могут заменять/дополнять государственную помощь и покрывать расходы на потребности в сфере ухода за пожилыми и инвалидами, детьми и больными. Часто пожилые беженцы (или потенциально еще трудоспособные родители) полагаются в основном на своих детей, которые становятся главными кормильцами. Это приводит к тому, что некоторые из детей не могут получить высшее образование, потому что им приходится работать, чтобы содержать родителей, а иногда и других братьев или сестер.

УВКБ ООН выделяет средства на удовлетворение потребностей наиболее уязвимых беженцев и лиц, ищущих убежища.⁵⁵ В соответствии с совместно согласованными критериями и коллективным ре-

55 Бюджет УВКБ ООН в 2007 г. составил 480000 MLD (40000 USD).

шением всех заинтересованных сторон (УВКБ ООН, Директората по делам беженцев, ПВР, и партнера по осуществлению), помощь распределяется через партнера по осуществлению среди наиболее нуждающихся беженцев и обладателей гуманитарного статуса (лиц, имеющих проблемы со здоровьем, пожилых, беременных, одиноких женщин и семей с детьми).

Табл. 6.6	<i>Рекомендации: социальные пособия и пенсии</i>	Реализация	Финансирование
1.	Независимо от размеров социальных пособий, беженцев необходимо консультировать и помогать им ходатайствовать о получении этих пособий на равных условиях; административные требования, непреодолимые для беженцев (например, предоставление определенного документа из страны происхождения для того, чтобы получить право на конкретное пособие), должны толковаться гибко и (или) при необходимости не учитываться.	П	
2.	Ускорить принятие нового закона о социальной защите с целью оказания социальной помощи тем, кто находится за рамками действующей системы социального страхования; Министерство социальной защиты должно обеспечить, чтобы беженцы были включены в категорию самого уязвимого населения, относящиеся к которой будут получать поддержку даже несмотря на то, что они, возможно, не делали взносы в систему социального страхования.	П	
3.	Следует уделять особое внимание вопросам материнства и детства; беременные женщины-беженки и семьи беженцев с детьми должны фактически пользоваться теми же правами, что и граждане, на здравоохранение и выплаты/пособия по беременности и родам.	П	
4.	Установить страны, из которых трудовые пенсии могут переводиться в Молдову, и создать систему перевода пенсий.	П	
5	Обеспечить доступ к пенсиям беженцев, которые не могут доказать трудовой стаж; уточнить и упростить доступ беженцев к пособиям, которые подлежат выплатам лицам, не имеющим права на трудовую пенсию.	П	
6.	Проинструктировать социальных работников, чтобы при посещениях и проверках на дому они учитывали особые обстоятельства, в которых, возможно, находится беженец, предлагали меры, построенные на учете фактических социальных трудностей, а не на соблюдении всех формальностей (например, беженцы могут не проживать по указанному адресу или жить в перенаселенных условиях из-за отсутствия финансовых средств), и не «наказывали» беженцев, отказывая в пособиях по обстоятельствам, от беженца не зависящих (т.е. не отказывали в социальной помощи людям, которые, возможно, больше всех в ней нуждаются).	П	
7.	Финансовая помощь, ориентированная специально на беженцев, должна в идеале быть построена как программа, дополняющая государственную помощь; этот подход дает несколько преимуществ: он позволяет органам социального обеспечения и беженцам налаживать взаимоотношения на основе законных прав и создаёт положительный прецедент, прежде чем беженец обратится за специальной помощью.	П/УВКБ	
8.	Для получения дополнительной финансовой помощи беженец должен продемонстрировать, что он уже обращался за государственным пособием, но потребность все равно остается.	П/УВКБ	
9.	Проанализировать все социальные пособия и установить, какие из них доступны для беженцев и предоставляются им; дать соответствующим органам власти необходимые методические указания, а беженцам – соответствующие инструкции.	П	

6.7. Здравоохранение

Беженцы обычно сталкиваются с такими же проблемами со здоровьем, что и местные жители, но есть и некоторые различия. Многие беженцы имеют травмы и ранения, полученные во время войны или причиненные другими формами насилия. НПО «Мемория» специализируется на оказании поддержки жертвам пыток (не являясь партнером УВКБ ООН по осуществлению), помогает беженцам психосоциальными консультациями и организует встречи людей с похожими проблемами. Эта НПО также возмещает беженцам 50% расходов на лекарства и сопутствующих затрат (этот проект не финансируется УВКБ ООН). Беженцы удовлетворены этой поддержкой.

Хотя Конституция гарантирует гражданам бесплатную медицинскую помощь, а статья 20 Закона «О беженцах» предусматривает, что беженцы имеют равные права с гражданами на бесплатную медицинскую помощь, лечение и страхование, в реальности все отличается.⁵⁶ По системе обязательного медицинского страхования базовые медицинские услуги предоставляются бесплатно. На практике, однако, даже граждане должны платить, если они хотят получить неотложную и квалифицированную помощь. УВКБ ООН продолжает оказывать базовую медицинскую помощь и обеспечивать искателей убежища и беженцев медицинскими средствами через НПО «Спасите детей». Базовые медицинские услуги предоставляются также в ПВР. Проект нормативного акта о медицинском страховании иностранцев, который распространялся бы на лиц, ищущих убежища, все еще находится на стадии рассмотрения. Медицинская помощь при определенных типах редких заболеваний (например, при тропических болезнях) проблематична, и УВКБ ООН надеется, что вскоре на средства ЕС будет создана диагностическая лаборатория (финансирование клиники МВД по программе ЭНЕЙ).

Чтобы получить доступ к медицинским услугам, беженцы и граждане должны быть застрахованы. Обычно работодатель предоставляет страхование здоровья, но если человек работает неофициально или является безработным, то он должен сам заботиться о страховании. Годичная страховка стоит около 100 долларов. Партнер УВКБ ООН по осуществлению обеспечивает страхование безработных беженцев, но не лиц, имеющих гуманитарный статус. УВКБ ООН было готово покрывать также и эти расходы, но Министерство социальной защиты не утвердило это страхование из-за временного проживания этих лиц (1 год). Застрахованные могут обращаться в местные поликлиники и больницы. Пациенты (в том числе граждане) должны платить не только за лекарства, но и за некоторые услуги, так как получить медицинскую помощь в поликлиниках и больницах без уплаты медицинскому персоналу так называемых «добровольных взносов» почти невозможно. Это делает лечение весьма дорогостоящим. Тем не менее, большинство беженцев удовлетворено медицинскими услугами и лечением (они сталкивались только с финансовыми проблемами). Имеющие гуманитарный статус (и искатели убежища) не имеют доступа к государственной системе здравоохранения, так как у них нет страховки; их медицинское обслуживание организовано через ПВР. Там они могут получить первую помощь, некоторое базовое лечение и лекарства бесплатно; услуги предоставляются как искателям убежища, так и беженцам. Один партнер УВКБ ООН по осуществлению бесплатно обеспечивает вышеупомянутые категории некоторыми лекарствами, но лишь теми, которые доступны в рамках бюджета или которые он получает от доноров. И беженцы, и партнеры по осуществлению сообщили, что этих финансовых ресурсов на лекарства недостаточно.

Средства УВКБ ООН, как правило, покрывают только самые основные медицинские потребности (более дорогостоящие операции финансировать невозможно). Некоторые медицинские проблемы вообще не могут быть решены – что поднимает вопрос о перспективе переселения в третью страну (один человек ожидает переселения по медицинским показаниям с 2006 года). Беженцы, которые проживают далеко от больницы, финансируемой УВКБ ООН, находятся в очень невыгодном положении. В 2007 году УВКБ ООН выделило на медицинские расходы беженцев и искателей убежища 145000 лей (12000 долларов).

Тестирование на ВИЧ/СПИД обязательно для всех иностранцев, в том числе беженцев и лиц, ищущих убежища (общая политика УВКБ ООН рекомендует проведение добровольного тестирования). Партнер УВКБ ООН по осуществлению распространяет соответствующие информационные материалы. В 2006 году один искатель убежища, тест которого дал позитивный результат, должен был быть госпитализирован в специализированное учреждение, но неожиданно уехал в Украину и зарегистрировался в Одесском пункте временного размещения. С марта 2003 года тестирование лиц, ищущих убежища, на ВИЧ/СПИД проводится бесплатно.

⁵⁶ Постановление Правительства № 43 от 21 января 2002 г. гарантирует одинаковые права гражданам, иностранцам, лицам без гражданства, беженцам, но не лицам, ищущим убежища.

Табл. 6.7	Рекомендации: здравоохранение	Реализация	Финансирование
1.	Обеспечить доступ к медицинским услугам (особенно к медицинскому страхованию) на равных условиях с гражданами.	П	Х
2.	УВКБ ООН должно продолжать лоббировать повышение качества медицинского обслуживания беженцев, особенно поскольку финансовые последствия для правительства минимальны, учитывая, что данная группа насчитывает менее 200 человек.	УВКБ	
3.	УВКБ ООН и его партнеры должны сосредоточиться на психосоциальном консультировании травмированных беженцев и жертв пыток и насилия.	П/УВКБ	Х
4.	Поскольку граждане тоже должны платить за лекарства, было бы желательно разработать дополнительную программу для покрытия расходов наиболее уязвимых категорий. Сюда должны быть включены и наиболее уязвимые беженцы.	П	Х

6.8. Юридические консультации и возможности НПО

Директорат по делам беженцев должен осуществлять меры по интеграции, однако в реальности его работа сосредоточена на процедурных вопросах (определение статуса беженца, регистрация, продление документов беженцев и т.д.). Эксперты отметили, тем не менее, что Директорат по делам беженцам предоставляет специализированную поддержку по интеграции и что предприняты многочисленные положительные действия со стороны преданных делу сотрудников, которые демонстрируют предупредительный подход. Хотя они не всегда могли систематически помогать всем беженцам, они все же пытались решать проблемы наилучшим образом в индивидуальном порядке.

Власти не занимались интеграцией в основном из-за отсутствия ресурсов. Финансирование УВКБ ООН уменьшается, но все равно остается значительным: в 2007 году Директорат по делам беженцев получил приблизительно 45240 долларов в виде ассигнований на укрепление потенциала (например, 6000 долларов – на ремонт помещений, 10000 долларов – на обучение персонала силами сторонних организаций и участие в международных семинарах). Четыре НПО получили около 2 млн. лей (163840 долларов), и зарезервированы дополнительные средства на выплату пособий в размере прожиточного минимума, покрытие расходов на добровольную репатриацию, обучение партнеров, перевод юридических документов, информации о странах происхождения и другой документации, приобретение оборудования.

Партнерам УВКБ ООН по осуществлению удастся играть заметную роль, заполнять многие пробелы и оказывать целый ряд услуг по интеграции. НПО помогают уязвимым категориям беженцев. Они способствуют развитию социальной активности беженцев (например, дети с матерями регулярно приглашаются в места, представляющие культурный интерес, такие как театры, кино, музеи, цирк). Ежегодно приблизительно для 100 детей (и беженцев, и местных) организуется летний лагерь. Благотворительный центр для беженцев, открытый для детей в выходные дни, организует культурные и образовательные мероприятия (День защиты детей, встреча Рождества и Нового года, курсы румынского и английского языков).

До тех пор, пока обязанности по защите и помощи не будут эффективно выполняться органами власти, УВКБ ООН через своих партнеров продолжит помогать детям в различных сферах, в том числе снабжать их школьными принадлежностями, оказывать натуральную помощь учреждениям, которые посещают дети беженцев, следить за тем, чтобы новорожденные получали свидетельства о рождении, чтобы дети, разлученные с родителями, и дети без сопровождения имели доступ к процедурам ОСБ и считались уязвимой категорией.

НПО работают в Кишиневе (где живет большинство беженцев), однако очевидно, что три организации не могут отвечать на все потребности беженцев. Бюджеты у этих НПО небольшие, причем часто они сокращаются в середине года; кроме того, НПО сталкиваются с множеством других препятствий (отсутствие необходимой подготовки, прекращение деятельности из-за давления извне, низкие/неконкурентоспособные зарплаты, рабочая нагрузка и ожидания, не соизмеримые с ресурсами/навыками и др.). НПО не получают никакого финансирования со стороны правительства, и последнее мало чем поощряет эти организации.

НПО сосредотачиваются на обеспечении базовых условий жизни беженцев (это денежная помощь, продовольственные и гигиенические наборы, медицинские услуги и лекарства). Помимо принятия мер

по «поддержанию жизни», некоторые организуют курсы изучения языков, проекты по занятости, включая профессионально-техническое обучение, и поддерживают культурные мероприятия беженцев. Приложенные в прошлом усилия по интеграции облегчили некоторые из наиболее острых проблем, стоящих перед беженцами, но не смогли создать устойчивую систему для обеспечения интеграции новоприбывших в принимающее общество.

Консультирование по ключевым вопросам не всегда осуществляется на должном уровне, и многие беженцы не могут разобраться в сложных административных процедурах. Ощущается нехватка печатных материалов (листовок или брошюр) на каком-либо языке. Беженцы иногда принимают решения, основываясь на противоречивой информации, и нуждаются в достоверных сведениях, по крайней мере, по элементарным вопросам.

Немногие беженцы могут позволить себе нанять адвоката, а программ бесплатной юридической помощи нет даже для граждан Молдовы. Проектов, которые занимались бы жилищными проблемами, трудоустройством, доступом к кредитам, высшему образованию или переквалификации, слишком мало, и они неэффективны.

Табл. 6.8	Рекомендации: юридические консультации и возможности НПО	Реализация	Финансирование
1.	Поощрять беженцев к посещению языковых и других курсов, создавая удобные для них условия.	П / У В К Б / НПО	
2.	Больше внимания уделять юридическому консультированию (обеспечить, чтобы персонал надлежащим образом вознаграждался, был квалифицированным, обученным и получал поддержку в сложных вопросах, в том числе связанных с гендерным равенством); сконцентрировать ресурсы на наиболее важных вопросах, и делах, устанавливающих прецедент, что оказало бы беженцам поддержку и проложило бы им путь к осуществлению своих прав.	УВКБ	X
3.	Правительству следует расширять сотрудничество с НПО и задействовать их в мероприятиях, связанных с интеграцией.	П/НПО/Б	
4.	Совершенствовать профессиональные навыки адвокатов, проводя их обучение, содействуя контактам и совместным проектам с другими европейскими адвокатами по делам беженцев, а также развивая наставнические связи с квалифицированными юристами и юридическими фирмами в субрегионе.	П / Н П О / УВКБ	X
5.	Содействовать принятию правовой нормы, которая гарантировала бы бесплатную правовую помощь уязвимым категориям лиц (включая беженцев).	НПО/МО	
6.	Усилить информационную политику для беженцев и предоставлять больше консультаций на их языке.	П / Н П О / УВКБ/Б	

6.9. Процедуры натурализации/гражданство

Многие беженцы по-прежнему стремятся получить полные гражданские права путем натурализации, но ни один беженец до настоящего времени не натурализован (например, 32 человека из опрошенных в ходе ПИБ заявили, что собираются подавать заявления). Основная причина – в том, что не многие «легально» (а не только фактически) прожили в Молдове минимально необходимые восемь лет. Некоторые беженцы, состоящие в браке с гражданами Молдовы, удовлетворяют сниженному критерию (3 года). Хотя значительное число опрошенных хотело подать ходатайство о гражданстве, относительно высокий процент (около 18%) не уверены, что этот вариант наилучшим образом служит их интересам. Некоторые беженцы опасаются стать гражданами второго сорта и утратить право на поддержку со стороны УВКБ ООН. Власти высказали другую точку зрения: по их мнению, большинство беженцев не намерены подавать ходатайство о гражданстве, а просто планируют уехать (обычно нелегально).

Юридический партнер УВКБ ООН по осуществлению ранее распространял информационную листовку о юридических требованиях к получению гражданства; летом 2007 года началась подготовка новой редакции листовки.

Некоторые лица без гражданства получили гражданство (они долго жили в стране и смогли легализовать свое положение до того, как вступил в силу закон о беженцах). Другие, несмотря на наличие у них документа лица без гражданства, выданного властями Молдовы, столкнулись с тем, что их ходатайства были отклонены на том основании, что они не отказались от предыдущего гражданства; некоторым трудно доказать, что они проживают в стране на законных основаниях и имеют право на гражданство. Все заявители должны доказать владение румынским языком (и знать русский с целью расширения возможностей общения).

Некоторые беженцы высказали мнение, что процесс получения гражданства – непредсказуемый, дискриминационный и непрозрачный. Проблем, с которыми сталкивались беженцы, множество: трудности с подачей дела в соответствующий орган, постоянные требования о представлении дополнительных документов и (или) необходимость обновления документов, либо просто отклонение ходатайства на непонятных основаниях. Большинство заявителей получали недостаточные или противоречивые консультации или информацию. Остаётся неясным, должен ли заявитель действительно отказаться от предыдущего гражданства (особенно это касается лиц, которым предоставлена дополнительная защита).

Основной вопрос состоит в том, что в соответствии с действующей практикой беженец фактически никогда не получает подтверждение (расписку) того, что ходатайство подано, даже если заявитель прямо требует такого подтверждения. Это приводит к ненормальным ситуациям и делает отслеживание хода рассмотрения ходатайства практически невозможным. Некоторые беженцы говорили, что их дела постоянно теряются и должны подаваться вновь, а некоторые заявили, что их попросту не приняли как не имеющих права. Эксперты с радостью отметили, что контролирующие органы осознают потребность в улучшении процесса и что в некоторых случаях в ходе проекта были приняты корректирующие меры.

Критерии теста на владение языком и на знание Конституции четко не определены, в результате чего от заявителей иногда требуют соответствия произвольно установленным стандартам (например, заявителям задавали чисто технические вопросы о деталях Конституции Молдовы). Эксперты не встретили ни одного беженца, который прошел бы специальную языковую подготовку, и никто не осознавал такой необходимости.

Таким образом, хотя процедуры натурализации, предусмотренные в законодательстве, можно считать простыми, а требования к документам не слишком тяжелыми, непрозрачность процедуры и отсутствие элементарного консультирования вызывает серьезные проблемы. Хотя руководящие указания существуют, для беженцев они не доступны. Эксперты встретились с рядом адвокатов, работающих по юридическим проектам УВКБ ООН, но ни у одного из них не было соответствующего опыта или вариантов решения данной проблемы.

Табл. 6.9	<i>Рекомендации: процедуры натурализации/ гражданство</i>	<i>Реализация</i>	<i>Финансирование</i>
1.	Издать четкие инструкции/директивы по процедурам натурализации, которые должны соблюдаться официальными лицами, чтобы заявления беженцев рассматривались в едином порядке, а процедура была прозрачной (например, установить один официальный контрольный перечень требуемых документов; потребовать от принимающего органа выдачи беженцу расписки и перечня документов, поданных заявителем; фиксировать предпринятые административные действия, чтобы отслеживать состояние рассмотрения заявления; общаться с беженцем заказной почтой, т.е. прежде чем дело будет закрыто на том основании, что беженец отказался от заявления, давать надлежащие указания о том, какие существуют механизмы компенсации в случае, если заявление оказывается «потерянным в ходе процедуры»).	П	
2.	Обеспечить, чтобы беженцам давались достоверные указания и чтобы для заявителей имелись специально составленные брошюры; чтобы заявители получали квалифицированную правовую поддержку (например, рекомендации о том, как готовиться к проверке знания языка, где и как получать необходимые документы, с кем можно связаться в случае возникновения трудностей, ожидаемая продолжительность процесса и сроки и т.д.).	П	

3.	Дать заявителям возможность посещать занятия по общественному строю и молдавской культуре, желательны совмещенные с изучением языка и на основе общей учебной программы. Направлять беженцев на курсы языка и рекомендовать им обучение на этих курсах; лучше всего, чтобы эту работу координировало Министерство образования (которое также проводит экзамен по языку).	П	Х
4.	Уточнить понятие «законного и обычного проживания» в соответствии с Европейской конвенцией о гражданстве и систематически применять правило о том, что беженцам (и лицам, имеющим гуманитарный статус) не нужно официально отказываться от предыдущего гражданства.	П/УВКБ	
5.	Сотрудников НПО следует обучать предоставлению консультаций и поддержке в ходе процесса натурализации.	П / У В К Б / НПО	Х

6.10. Отношения с местным населением

Большинство респондентов, ответивших на анкету ПИБ, не сталкивались с враждебным отношением к себе со стороны местных. Относительно немногие сообщили о серьезных нападениях на почве ксенофобии (в 2002 году имела место одна безуспешная попытка УВКБ ООН поселить несколько семей беженцев в деревне, когда первоначальное радушие, проявленное к новоприбывшим, вскоре сменилось напряженностью и даже физической конфронтацией); те, кто столкнулся с враждебностью, восприняли такие случаи как исключение, необычное для столицы. Беженцы и их общины слишком слабы, чтобы помогать наиболее нуждающимся своим членам или содействовать в улучшении их положения.

Большинство беженцев, которые контактировали с местной полицией, заявили, что к ним относились довольно уважительно. У большинства респондентов есть друзья среди местного населения, у них хорошие отношения с соседями, которых они считают любезными и дружелюбными. Многие поддерживают постоянные отношения со своими соотечественниками и другими беженцами. Поскольку общины беженцев одной национальности невелики, есть этнически смешанные сообщества, но они не слишком сильны, а в некоторых аспектах конфликтуют между собой. В сотрудничестве с общинами беженцев, партнеры по осуществлению организуют довольно много культурных мероприятий (УВКБ ООН и правительство финансируют программы информирования общественности, например, День беженца, которые представляют различные аспекты того, что значит быть беженцем, почему нужна толерантность, зачем бороться с ксенофобией и т.д.).⁵⁷

Официальные лица, как правило, демонстрируют позитивное отношение и помогают беженцам решать различные проблемы, хотя знание ими данных вопросов иногда ограничено.

Табл. 6.10	Рекомендации: отношения с местным населением	Реализация	Финансирование
1.	Правительство, в сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами (например, УВКБ ООН, НПО, организациями беженцев), должно продолжать активно поддерживать политику, содействующую толерантному отношению к иностранцам вообще и к беженцам в частности. Была бы желательна конкретная деятельность по информированию общественности о причинах того, почему Молдова приветствует беженцев и помогает им и какой вклад вносит международное сообщество.	П	
2.	Местные чиновники должны пройти начальный курс подготовки по правам человека и по вопросу о том, как выполнять свои обязанности без дискриминации.	П/УВКБ	Х

⁵⁷ Такие мероприятия, как «Рок для беженцев», фильм или ежегодный фестиваль для меньшинств, программа универсальной подготовки учителей, обучение студентов журналистики, публикация журнала «Refugium», интервью и выступления в средствах массовой информации, конечно, зависят от наличия кадровых и бюджетных ресурсов.

7. Анализ и рекомендации в отношении ситуации в Украине

7.1. Введение

С 2002 года Украина признала беженцами 5411 человек (из них остается в стране, по оценкам, 2264 человека) и натурализовала 927 человек (данные на 1.01.2007 года). Количество лиц, ищущих убежища, относительно мало и продолжает сокращаться. Недавние события в России привели к увеличению числа новоприбывших, однако многие пытаются решить свои проблемы иными средствами, нежели подавая заявление о предоставлении убежища (так как это, в значительной мере, считается тщетным, не в последнюю очередь из-за продолжительности процедур определения статуса и последующего обжалования). Устоявшейся системы комплементарной/дополнительной защиты нет (проект закона рассматривается в течение последних нескольких лет).

Государственный комитет Украины по делам национальностей и религий (ГКНР) – центральный орган власти по вопросам беженцев; он выполняет контролирующие функции в отношении местных миграционных служб по всей стране. ГКНР несет общую ответственность за процедуру убежища, определение статуса беженца и интеграцию. Государственный департамент гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц (ГДГРФЛ) отвечает за регистрацию беженцев в рамках Министерства внутренних дел. Хотя теоретически миграционные службы обязаны осуществлять «меры по интеграции», фактически они сосредоточены на процедурных вопросах (ОСБ, продление срока действия удостоверений беженцев, сотрудничество с другими органами власти, включая местные управления МВД, которые регистрируют беженцев и т.д.). На время проведения данного исследования большинство правительственных служащих ожидало еще одной реорганизации, обусловленной выборами, и было весьма непонятно, каких изменений можно ожидать.

Ожидать определения статуса приходится долго, а помощи лицам, ищущим убежища, которые обычно ждут решения месяцы, если не годы, никто не оказывает. В период с марта по 23 ноября 2007 года ГКНР фактически отложил принятие всех решений, поскольку утратил правовую базу для принятия таких решений.⁵⁸ Это вызвало значительные трудности для заявителей, подорвало доверие ко всей системе убежища и практически привело к приостановке выполнения Конвенции 1951 года; более того, был проигнорировано одно из важнейших обязательств – содействие скорейшей интеграции (например, изучение языка – см. главу 4.4). Еще одним последствием стало истощение ресурсов НПО и увеличение объемов нелегальной миграции, в результате чего ответственность за международную защиту была переложена на соседние государства.

Большинство беженцев – из Афганистана, вторая по величине группа – африканцы (Ангола, Конго). Большинство живет в Киеве (и Киевской области), Харькове, Одессе, а также в Донецке, Луганске, Сумах, Полтаве, Львове и Ужгороде (Эксперты посетили только первые три города).

Эксперты изучили «План мероприятий по содействию адаптации в украинское общество лиц, которым предоставлен статус беженца или убежище в Украине», в котором, согласно п.5 Программы регулирования миграционных процессов на 2003-2005 годы, упоминалась интеграция, однако отметили, что предусмотренные меры полностью выполнены не были, а согласованная стратегия интеграции так и не появилась.⁵⁹ Комментарии по проекту результатов анализа и рекомендаций, представленному на Гомельском семинаре, были получены от правительства в середине января 2008 года.

НПО (финансируемые УВКБ ООН) осуществляют все существующие мероприятия по интеграции (изучение языка, консультирование, содействие в трудоустройстве, гранты на интеграцию и т.д.) в основном в крупных городах, тогда как в других местах мероприятия ограничены. Поскольку ответственность за вопросы, связанные с беженцами, разделена между несколькими правительственными ведомствами, то нет специализированного правительственного персонала, работа которого была бы

58 Количество дел, ожидающих решения, составило около 1500. Более подробно см. в исследовании *“Strengthening Asylum and Protection Capacity in Ukraine by Enhancing the Capacity of Governmental and Civil Society Stakeholders in a participatory Approach and Cross-Sector Cooperation; Analysis Of The Ukrainian Refugee Status Determination Application/Interview Process”*, Krista Zongolowicz, Danish Refugee Council, October 2007 [«Укрепление потенциала убежища и защиты в Украине путем расширения возможностей правительственных органов и общественных организаций в применении подхода, предусматривающего участие и межотраслевое сотрудничество. Анализ процедур подачи ходатайств и собеседования при определении статуса беженца в Украине», Криста Зонголович, Датский совет по делам беженцев, октябрь 2007 г.] (ожидает публикации).

59 Утверждена Вице-премьер-министром Украины Д.В. Табачником в феврале 2004 года; утверждена Постановлением Кабинета Министров от 20 августа 2003 г. № 1296.

сосредоточена на интеграции с целью определения и выдачи руководящих указаний, нет бюджетных ассигнований на дальнейшие конкретные меры по интеграции. Все меры по интеграции, как следствие, имеют несистематичный характер и обычно осуществляются в контексте конкретных проектов, по добровольной инициативе правительственных сотрудников или силами НПО

В некоторой степени персонал миграционных служб пытается в индивидуальном порядке помогать беженцам интегрироваться в общество и решать их повседневные проблемы (консультирует их в различных ситуациях, обеспечивает поддержку со стороны других органов власти, пишет письма в поддержку и т.д.). В некоторых регионах прилагаются усилия для содействия в трудоустройстве (Одесса), организации социальной помощи и культурных мероприятий (Харьков), но ни одно из этих направлений работы не осуществляется на регулярной основе, последовательно или с большой эффективностью.

Немногие из органов власти, с которыми встречались Эксперты, имели четкие руководящие принципы или методические указания по применению действующих законов и процедур в отношении беженцев. Там, где такие руководящие принципы существовали (на центральном или местном уровне), они не всегда были известны беженцам. Эксперты обнаружили, что, как правило, беженцы были недостаточно или плохо информированы о своих правах в Украине или о специальных мерах, применимых к ним, и о способах их осуществления или использования. Беженцы часто следовали противоречивым рекомендациям и не могли обратиться к имеющему достаточную квалификацию социальному работнику или «наставнику». Не было по-настоящему профессионального подхода к нуждам беженцев, который мог бы дифференцировать индивидуальные навыки и (или) основываться на них. Возникающее в результате состояние неопределенности отрицательно сказывалось на способности беженцев к интеграции.

Было очевидно, что беженцы редко пользуются социальными услугами, и единственное, на что они фактически имеют право, – это разовая выплата при получении статуса, которая, по словам самих правительственных чиновников, незначительна – 17 гривень (около 3 долларов). Даже эта сумма часто не выплачивалась, потому что беженцы либо не беспокоились о том, чтобы подать заявление (сопутствующие расходы и затрачиваемое время обходятся дороже), либо потому что эти деньги не выделялись компетентному органу. В одной областной миграционной службе Экспертам сказали, что денег на эту выплату в бюджете данного органа не предусмотрены, а запрос к местным органам власти о выделении этих средств не является простой «внутренней» процедурой. Предполагалось, что местные органы должны получать компенсацию этих расходов из центрального бюджета.

С другой стороны, большинство беженцев имеют работу, приносящую доход, и многие регулярно платят налоги. Например, в Киеве 200 афганцев и 64 африканца работают на Троещинском и Шулявском рынках, ежегодно уплачивая 1032768 гривень налогов. В Одессе на рынке «7-й километр» работают 400 афганцев и 35 африканцев, которые ежегодно платят 1701720 гривень. В Харькове 200 беженцев афганского и африканского происхождения работают на Барабашовском рынке и ежегодно платят 782400 гривень. Таким образом, по этим данным беженцы и натурализованные лица, имеющие частные предприятия только в Киеве, Одессе и Харькове, ежегодно платят в виде налогов и отчислений в социальные фонды 3516888 гривень (703378 долларов). Кроме того, многие лица, ищущие убежища, находят работу, и некоторые тоже платят налоги.⁶⁰

Приблизительно 1/3 опрошенных беженцев получили гражданство, 1/3 планирует подать заявление, а 1/3 довольно отрицательно относятся к идее остаться в стране и (или) получить гражданство. Последние считают, что их присутствие здесь нежелательно, а шансы на выживание невелики, и они только усложнили себе жизнь, оставшись в Украине, и (или) боятся потерять последнюю возможность для переселения с помощью УВКБ ООН, если пойдут на натурализацию.

Во всех посещенных местах Эксперты обнаружили, что на нижних уровнях центральных и местных органов власти и среди НПО фактически нет руководящих указаний и практических информационных материалов относительно беженцев и (или) для них. Листовка для беженцев «Как беженец может получить украинское гражданство», которая была издана в последний раз в 2003 году совместно

60 По оценкам лидеров общин, беженцы и натурализованные лица, имеющие частные предприятия, платят следующие налоги: подоходный налог – 69 грн.; 0,5% минимальной заработной платы в Пенсионный фонд; 100 гривень за патент. Если у предпринимателя есть работающие по найму, то за каждого такого работника он или она платит 32,3% и 1,3% минимальной зарплаты в Пенсионный фонд и в Фонд занятости соответственно. Минимальная зарплата – 460 гривень. Предполагается, что каждый предприниматель имеет одного работающего по найму (у некоторых таких работников несколько, у некоторых их вообще нет). В Киеве: $264 \times 326 \times 12 = 1\,032\,768$ гривень, в Одессе: $435 \times 326 \times 12 = 1\,701\,720$ гривень, в Харькове: $200 \times 326 \times 12 = 782\,400$ гривень.

с УВКБ ООН, на момент исследования находилась в стадии обновления и подготовки к публикации по соглашению между УВКБ ООН и Секретариатом Президента Украины. Из-за реорганизации центральных органов, ответственных за предоставление убежища и сопутствующей неопределенности, документация о правах и обязанностях беженцев, законодательство по вопросам беженцев и специальные меры в отношении беженцев и (или) информационные материалы для их ориентации либо вообще отсутствовали, либо были недоступны для беженцев. Более доступная информация по ключевым вопросам позволила бы беженцам лучше осуществлять права и обязанности.

Бесплатной правовой помощи для беженцев нет (на стадии рассмотрения находится законопроект, который прямо касается беженцев). Консультирование по ключевым вопросам не всегда осуществляется на требуемом уровне, а в основных сферах, таких как натурализация, многие беженцы вообще не могут разобраться в административных процедурах. Некоторые беженцы ввиду проживания в тех регионах, где нет партнеров УВКБ ООН по осуществлению, вообще не имеют правовой/консультативной поддержки. Юридическое представительство не всегда находится в руках достаточно квалифицированных адвокатов. Проектов, которые были бы должным образом направлены на решение жилищных проблем, трудоустройство, доступ к кредитам, высшее образование или переквалификацию, мало, а их координация недостаточна.

По словам должностных лиц, беженцы обычно законопослушны и готовы к сотрудничеству, ведут себя ответственно, следуют инструкциям и т.д. Многие беженцы сообщили, что у них есть друзья среди местных, но значительный процент сталкивался со случаями вымогательства или враждебности со стороны различных органов власти. В некоторых случаях Эксперты выявили довольно отрицательное отношение к беженцам, особенно африканского происхождения.⁶¹

Остается реальностью тот факт, что, несмотря на весь прогресс, достигнутый в Украине, уязвимые беженцы находятся в неизмеримо более невыгодном положении, чем нуждающиеся граждане, а в некоторых случаях не могут обеспечить себе хотя бы минимально достойный уровень жизни.⁶² Некоторые беженцы и вовсе утратили веру, демонстрируют признаки психической усталости и напряжения и решают вообще уехать из Украины (обычно нелегальным путем и часто при помощи контрабандистов). Украинские власти успешно смогли содействовать реинтеграции большого количества крымских татар; в этих обстоятельствах можно было бы надеяться, что улучшение положения нескольких тысяч беженцев не составляет слишком большой проблемы.

Около 3000 абхазских беженцев войны и их детей (из 15000 человек, прибывших изначально) остаются в ненадежном положении без надлежащего статуса.⁶³ Этот вопрос необходимо решать срочно, так как эти люди находятся в таком положении с 1996 года. Изменений к лучшему можно ожидать не раньше мая 2009 года (когда истечет срок действия последнего решения Кабинета Министров, принятого в феврале 2007 года, которым вновь был продлен срок действия временных видов на жительство этих лиц). Абхазские беженцы часто прибегают к любым доступным мерам, чтобы продлить срок действия вида на жительство, в том числе к браку. Не имея постоянного вида на жительство, они находятся в невыгодном положении при поиске работы, доступе к социальным услугам и т.д.

Абхазские беженцы почти совершенно предоставлены самим себе, а правовая помощь оказывается им только партнерами УВКБ ООН по осуществлению в некоторых областях (Донецкой и Луганской). Проект закона о внесении изменений в заключительные положения Закона «Об иммиграции», который предусматривает возможность получения абхазскими беженцами войны постоянных видов на жительство, ожидает принятия с 2005 года. Конечная цель многих из этих беженцев – получить гражданство Украины. Учитывая затянувшийся характер этой проблемы и то, что постоянное ожидание изменений

61 Экспертов проинформировали о вызывающем серьезную озабоченность количестве случаев нетерпимости, включая физические нападения. В некоторых местах беженцы считают, что правоохранительные органы закрывают глаза на такие эксцессы, и живут в постоянном страхе. См. также «Украинский корреспондент», статью Татьяны Кремь (3 ноября 2007 года) о создании специального подразделения в структуре СБУ по борьбе с ксенофобией и этнической нетерпимостью. См. также <http://unian.net/ukr/news/news-221390.html>.

62 Анализ ситуации в отношении соблюдения прав человека, в том числе главу о лицах, ищущих убежища, и миграции, см. также в отчете Комиссара по правам человека г-на Томаса Хаммарберга о его визите в Украину, 10-17 декабря 2006 г., стр. 24 и далее, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1190727&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>

63 Для более подробного анализа ситуации см. *Исследование положения лиц, которые вынужденно покинули Автономную республику Абхазия (Грузия) и получили временные справки в Украине, но не смогли получить постоянный статус*. Аналитический доклад. Анисимова Т., Бойкова О., Заяц Н. – Донецкий фонд социальной защиты и милосердия. Март – май 2007 г

так и не оправдалось, удивительно видеть, как мало этих беженцев обратились с ходатайством о получении статуса беженца по Конвенции 1951 года. Сложность их положения не позволила Экспертам тщательно изучить его, однако очевидно, что, большинство из них, если не все, имели бы право на статус беженца по Конвенции 1951 года, и, учитывая их происхождение, смогли бы интегрироваться и быстро найти свое место в украинском обществе. Было очевидно также, что юридические препятствия, созданные годами временных мер, не позволяющих получать надлежащие виды на жительство, по сути дела исключили их из процесса интеграции и полного раскрытия своего потенциала в Украине.

7.2. Законодательство и документы

7.2.1. Документы беженцев и регистрация проживания

В случае признания статуса беженца власти выдают каждому беженцу старше 16 лет документ («удостоверение беженца»). Он похож на «внутренний паспорт» (удостоверение личности) граждан, но имеет другой цвет обложки, серый. Документ беженца (называемый в законе «удостоверением») имеет, по статье 14 Закона «О беженцах», срок действия один год и подлежит продлению до истечения срока действия соответствующей миграционной службой.⁶⁴ Хотя это продление должно быть чисто административным и быстро выполняемым актом, одна областная миграционная служба воспользовалась процедурой, называемой «кратким собеседованием», для проверки того, сохраняются ли основания для продления статуса беженца. В результате, учитывая предоставленную свободу действий (т.е. соответствующая инструкция позволяет изымать документ на неделю), удостоверение беженца изымается под предлогом продления, и на этот период беженцу выдается временное «удостоверение» в виде ксерокопии старого документа с печатью.

Широко распространенная неосведомленность о правах, которые дает удостоверение беженца, часто приводит к тому, что его владелец не может полностью пользоваться своими правами (т.е. к нему или к ней относятся как к обычному иностранцу). Эта ситуация усугубляется ограниченным сроком действия удостоверения беженца и тем, что часто не обращают внимания на то, что каждое продление – это просто административная процедура. Многие ежедневные действия, для которых требуется надлежащее удостоверение личности, поэтому делаются излишне сложными и обременительными для беженцев: это касается получения работы, аренды, банковских операций и т.д. Требование предъявить документ, удостоверяющий личность, при покупке железнодорожных билетов, являющееся пережитком ограничений на передвижение в прошлом, приводит к увеличению расходов, так как с беженца взимают цену, установленную для «иностранцев».

Некоторые беженцы заявили, что сотрудники милиции в ходе уличных проверок часто отказываются признавать официальное удостоверение, и такая ситуация обычно разрешается с помощью небольшой взятки. Часто удостоверение беженца не признаётся работодателями или банками как документ, дающий права, аналогичные правам граждан. Некоторые банки давали беженцам кредиты (тем, кто может доказать некоторую степень платёжеспособности), но только на срок действия удостоверения беженца, так как они тоже считают, что статус беженца (и разрешение на проживание) ограничен датой, указанной в удостоверении беженца.⁶⁵ Большинство беженцев сообщили, что не могут получить права даже на краткосрочные ссуды, так как некоторые банковские учреждения, в нарушение законодательства, вообще не признают удостоверение беженца. Не известно ни об одной действующей процедуре компенсации в таких случаях.

Необходимость продлевать срок действия удостоверения беженца каждый год – это улучшение по сравнению с прошлым, когда это нужно было делать каждые три месяца. Тем не менее, это требование создает многочисленные и излишние проблемы, которые снижают шансы на интеграцию. Эксперты понимают подоплеку требования о ежегодном обновлении, так как благодаря этому обеспечивается

64 Закон Украины «О беженцах» с изменениями от 3.04.03 г. и 31.05.05 г.

65 Некоторым беженцам удалось получить кредиты на развитие бизнеса в банках «Надра» и «Правекс» (в размере 3000 – 6000 долларов). Более значительные кредиты (например, на покупку автомобиля или квартиры) не выдаются, так как они требуют более длительных сроков погашения, а удостоверение беженца действует максимум год. Известно, что заявления о кредите многих беженцев отклоняются по той причине, что они не могут показать достаточно высокий доход. Некоторым африканским беженцам удалось получить небольшие кредиты на развитие бизнеса в банках «Аваль» и ТАС (в размере 500 долларов). Эти же банки отказывают беженцам, если они обращаются за кредитом за несколько месяцев до истечения срока действия своих удостоверений. Из опрошенных лиц 20 человек сообщили, что получали банковские кредиты; 12 из них – как частные предприниматели; еще 77 человек не пытались подавать заявление.

определенная степень контроля, потому что беженец обязан продемонстрировать продолжение своего присутствия в стране. В реальности, однако, годичный срок действия приводит к слишком многим нежелательным последствиям. В частности, минимум в одной миграционной службе такая практика привела к неоправданному ежегодному рассмотрению вопроса о приостановке (или прекращении) статуса беженца. Хотя нельзя исключить возможность приостановки статуса беженца в любой момент времени, постоянную потребность в защите нельзя определять датой истечения срока действия удостоверения беженца (статья 14 Закона «О беженцах» предусматривает: «Статус беженца в Украине предоставляется на период времени, в течение которого действуют обстоятельства, предусмотренные пунктом 2 статьи 1 настоящего Закона», ссылка на причины, по которым предоставлялся статус беженца). В статьях 15 и 16 Закона регулируется аннулирование статуса беженца, причем требуется отдельное решение ГКНР (и даже в этом случае такое решение вступает в силу только после обжалования в суде).

Другими словами, хотя продление срока действия удостоверения беженца не имеет непосредственных последствий для непрерывного правового статуса его владельца (и лиц, находящихся на его содержании), беженцу выдается документ, который широко воспринимается как ограничивающий статус одним годом. Когда срок действия документа истекает или происходит задержка при продлении, его владелец больше не может пользоваться рядом предусмотренных прав.

Для продления срока действия удостоверения беженца миграционные службы требуют личного присутствия беженца, заполнения бланка и предоставления двух фотографий. При продлении документа используются типографские бланки заявлений; процедура регламентируется Инструкцией ГКНР № 69 от 9 сентября 2005 года, которая в частности предусматривает, что в целях продления удостоверения беженца может быть изъято максимум на 7 дней. Лишь немногие беженцы имеют доступ к тексту этой инструкции (нет ни отпечатанных текстов, ни копий на досках объявлений), а оспаривание такого порядка представляется тщетным. В этом отношении необходимо также отметить, что лица, ищущие убежища, сталкиваются с еще более обременительными требованиями, и хотя некоторые могут ожидать решения годами, они должны регистрироваться каждый месяц. (ПРИМЕЧАНИЕ: хотя, это, вероятно, вне строгого мандата ПИБ, Эксперты отметили, что эта процедура не представляется оправданной и влечет за собой значительные трудности для соответствующих лиц, подрывая доверие, которое хотели бы завоевать власти.)

До завершения процедуры продления, беженцам в качестве временной замены выдается ксерокопия удостоверения, иногда с мокрой печатью (справка). Это, по сути дела, временно лишает беженцев их основного документа, удостоверяющего личность, так как действительность заменяющей ксерокопии часто ставится под сомнение. Некоторые беженцы сообщили о случаях вымогательства со стороны сотрудников милиции, которые не признавали фотокопию официально действительной. Другие беженцы сталкивались с проблемами и задержками в рассмотрении поданных ими ходатайств о натурализации, которое было приостановлено, потому что в процессе рассмотрения ходатайства срок действия удостоверения беженца истек. Без надлежащего документа беженец сталкивается с дополнительными проблемами при получении работы, при попытках осуществить банковские операции или путешествуя внутри страны. Требование о ежегодном предоставлении двух фотографий ведет к дополнительным расходам и дальнейшим задержкам. Поскольку действующая практика создает так много отрицательных побочных эффектов (возможно, непреднамеренных), беженцы ее не понимают и не воспринимают. Некоторые спрашивают, зачем вообще изымать документы (гражданам не нужно продлевать документы ежегодно), а также – что более важно – почему их всегда считают беженцами только на один год. Некоторые считают такую ситуацию просто еще одной возможностью для легкого вымогания денег.

Когда Эксперты попросили прояснить ситуацию, было сказано, что некоторые чиновники трактуют действующие правила неправильно. Случаи, когда процедура продления удостоверения беженца использовалась для изучения ситуации в стране происхождения (чтобы установить, осталось ли обоснованным ходатайство о предоставлении статуса беженца), были отнесены на счет чрезмерного усердия. В 2006 году несколько человек действительно были признаны областными миграционными службами как более не нуждающиеся в международной защите, и центральный орган в Киеве аннулировал их статус. Беженцы успешно обжаловали это решение в судах, и такие специальные пересмотры были прекращены. Очевидно, что если бы такая практика повторялась просто потому, что представилась возможность в связи с продлением срока действия удостоверения беженца, она вряд ли оказалась бы действенной (если нужны месяцы, годы для принятия решения по делу в первой инстанции, то какой пересмотр можно осуществить за неделю?)

Регистрация места проживания требуется от беженцев так же, как от граждан. Беженцы получают регистрацию проживания на основании удостоверения беженца и на такой же срок (максимум год). В отличие от граждан, им не нужно представлять доказательство проживания. Некоторые права (например, на получение медицинской помощи или на услуги центров занятости) юридически обусловлены регистрацией проживания. Учитывая высокую стоимость аренды и нежелание домовладельцев сдавать квартиры беженцам (см. раздел «Жилье»), некоторые беженцы вынуждены покупать «разрешения на аренду» у недобросовестных хозяев, продолжая фактически жить в других местах; другие указывают полностью фиктивные адреса. В Киеве и Одессе почти каждый второй беженец не проживает по указанному адресу; в Харькове ситуация другая, большинство беженцев живут по сообщенному ими адресу.

Проживание по адресу, отличающемуся от указанного в удостоверении, является административным правонарушением, и поэтому беженцы подвергаются вымогательствам и угрозам штрафов; слишком часто эта проблема решается на месте с помощью взяток. Использование фиктивных адресов означает также, что беженцев нелегко найти по официальным делам и для переписки.

В дискуссиях с органами власти Эксперты установили, что проблемы с документированием беженцев (удостоверением беженца и регистрацией проживания) не понимаются четко, а иногда и полностью отвергаются. Некоторые официальные лица заявили, что заменяющей копии удостоверения беженца вполне достаточно, даже для поездок за пределы непосредственного места жительства. По их мнению, единственная проблема состояла в том, что некоторые беженцы приходят продлевать документы без фотографий, а многие обращаются в летний период (так как именно летом были внесены соответствующие изменения в законодательство, и срок действия удостоверения беженца был продлен с 3 месяцев до 1 года – большинство сразу же продлили свои удостоверения на год и поэтому срок их действия также истекает летом, когда люди идут в отпуск, и обеспечить своевременное рассмотрение труднее). Сотрудники МВД воспринимают беженцев как привилегированную категорию по сравнению с гражданами, которые обязаны представлять доказательство места проживания, тогда как беженцы свободно могут сообщить фиктивный адрес. Во время посещения Эксперты обнаружили также, что центральная база данных адресов беженцев испорчена и неработоспособна. Чтобы найти беженцев с целью собеседования, Экспертам пришлось полагаться в основном на информацию лидеров общин беженцев.

Практика изъятия удостоверения беженца для продления в определенной степени обсуждалась с правительственными чиновниками в ходе Гомельского семинара. Правительственный представитель высокого уровня согласился, что это – отклонение от нормы, которое подлежит устранению, и Экспертов уверили, что все заинтересованные органы получают указание воздержаться от такой практики в будущем, и что беженцы будут соответствующим образом уведомлены. В остальных отношениях практика ежегодного продления сохранится. Поскольку Эксперты не получили подтверждения того, что вышеупомянутая корректирующая мера принята, соответствующие рекомендации оставлены.

Табл. 7.2.1	<i>Рекомендации: документы беженцев и регистрация проживания</i>	<i>Реализация</i>	<i>Финансирование</i>
1.	Изменить Закон «О беженцах» и Решение ГКНР № 69, установив срок действия удостоверения беженца равным нескольким годам (желательно – 5-ти). Чтобы устранить обеспокоенность правительства в отношении того, что беженец по-прежнему пребывает в стране, можно было бы добавить норму о том, что беженцы раз в год должны являться в компетентную миграционную службу; неявка может служить основанием для начала процедуры аннулирования статуса. Ежегодная регистрация проживания могла бы остаться без изменений.	П/УВКБ	
2.	Обеспечить, чтобы продление удостоверения беженца было чисто административным актом, и чтобы эта процедура выполнялась без задержек; продление не должно приводить к изъятию удостоверения и выдаче заменяющих его справок. Должны быть четкие инструкции о том, что продление удостоверения беженца не означает начало пересмотра статуса, а служит для того, чтобы установить, присутствует ли беженец физически в стране и желает ли он по-прежнему пользоваться своим статусом. Аннулировать требование о предоставлении фотографии для продления удостоверения.	П	

3.	Должно быть выдано четкое указание всем ответственным органам (в особенности сотрудникам милиции) признавать удостоверение беженца и соблюдать права его обладателя.	П	
4.	Предусмотреть, чтобы беженцы или хотя бы те из них, кто наиболее уязвим и не может легально найти подходящее жилье, получали регистрацию проживания в назначенном месте, например, в миграционной службе. Чтобы способствовать соблюдению правил регистрации проживания, следует серьезно рассмотреть возможность освобождения домовладельцев, сдающих жилье беженцам, от применимых налогов.	П	
5.	Чтобы обеспечить осведомленность всех лиц и органов, с которыми взаимодействуют беженцы, о правах владельца удостоверения беженца, в этот документ следует включить примечание: «Владелец настоящего документа имеет права и обязанности украинского гражданина, за исключением права голоса, но включая право на работу».	П	Х

7.2.2. Проездной документ по Конвенции

Беженцы могут обращаться по поводу выдачи проездного документа по Конвенции (ПДК), который соответствует международным требованиям. Эти документы должны запрашиваться у центральных органов власти в Киеве и ежегодно ими продлеваться. Такое ограничение срока действия создает проблему, так как на практике срок действия ПДК вполне может оказаться меньше года, учитывая, что он выдается на срок действия удостоверения беженца, а процедуру продления невозможно начать одновременно. Выдача виз по документу с таким коротким сроком действия иногда противоречит консульским требованиям стран назначения. Продление ПДК осуществляется таким образом, что чиновники третьих стран приходят в недоумение, видя, на первый взгляд, что срок действия документа истек (срок действия документа печатается на первой странице, а для указания о продлении места не предусмотрено). Поэтому продление «фиксируется» следующим образом: на пустой странице, от руки, на украинском языке, с круглой печатью. Достоверность такого продления часто ставится под сомнение.

Эксперты также получили сообщения о том, что даже украинские пограничники не всегда признают ПДК, выданные в Украине. Некоторые беженцы считают, что этот документ неадекватный, потому что многие страны не выдают им визы, однако на самом деле реальная причина отказов состоит в ограничительной политике допуска. Неофициально консульские службы нескольких государств-членов ЕС подтвердили, что существует опасение насчет того, что беженцы не вернуться в Украину (это – косвенное признание того, что их положение и уровень их интеграции остаются сомнительными).

Украина не воспользовалась случаем, чтобы ратифицировать Европейское соглашение об отмене виз для беженцев (1960 г.).

Табл. 7.2.2	Рекомендации: проездной документ по Конвенции	Реализация	Финансирование
1.	Чтобы облегчить административные процедуры, беженцам можно было бы выдавать ПДК в том же органе, который выдает удостоверение беженца.	П	
2.	Дать указание сотрудникам украинских пограничных органов признавать ПДК.	П	
3.	Увеличить срок действия ПДК и выдавать его минимум на 5 лет или заменять каждый год (чтобы избежать существующей ныне практики продления срока действия документа путем внесения от руки примечания на украинском языке).	П	
4.	Рассмотреть вопрос о присоединении к Европейскому соглашению об отмене виз для беженцев (1960 г.).	П	

7.3. Уровень образования беженцев

Многие беженцы и натурализованные лица имеют профессионально-техническое или высшее образование. Около половины респондентов учились в Советском Союзе, а другая половина – в стране происхождения. Почти никто не имеет работы, соответствующей образовательной квалификации.

Многие не могут работать по профессии, потому что не имеют опыта работы, а учиться закончили слишком давно. Самая основная причина для того, чтобы не работать в соответствии с квалификацией (например, врачом, агрономом, инженером, историком), состоит в том, что зарплата у представителей таких профессий, как правило, настолько мала, что не позволяет человеку содержать семью. Многим говорили также (например, в центре занятости), что для них нет подходящих вакансий, потому что приоритет на этой работе отдается гражданам или потому что такая работа фактически зарезервирована для граждан.

Некоторые беженцы настаивают на работе в той сфере, которую они предпочитают или для которой, по их мнению, у них есть квалификация, и неохотно соглашаются на менее значительную работу. В то время как число работ/должностей, предназначенных только для граждан, очень мало (например, полиция, вооруженные силы и некоторые другие правительственные должности), скрытая дискриминация (когда предпочтение отдается гражданам) вкуче с неправильным представлением (что беженцы не имеют права на некоторые профессии – включая те, где никаких ограничений нет, например, педагог/учитель) отталкивает тех, кто в действительности может по своей квалификации претендовать на такую работу.

Многие беженцы также имеют несоответствующую или ненадлежащую квалификацию и не могут продемонстрировать достаточное владение русским/украинским языками. Не много сделано для повышения их квалификации, потому что возможности переквалификации для взрослых невелики, а курсов языка мало. Эти факторы, в сочетании с высокими расходами на жизнь (в основном на жилье и регистрацию) и низкими окладами (особенно для тех, у кого нет стажа работы) приводят к распространенному разочарованию/убеждению в том, что нет смысла подавать заявления о приеме на работу даже там, где образовательный уровень был бы достаточным (см. также раздел о занятости).

Немногие беженцы, если таковые вообще есть, имеют документы об образовании своей страны происхождения, но даже для тех, у кого они имеются, не существует известной практики/прецедента их признания. Например, соответствующий орган по признанию документов об образовании в структуре Министерства образования и науки не дал информации о случаях, когда бы люди, являющиеся беженцами, пытались добиться признания своих дипломов.

Украина подписала Конвенцию о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в европейском регионе (Лиссабонскую конвенцию о признании, 1997 г.), а признание иностранных дипломов регламентируется «Положением о признании иностранных документов об образовании», зарегистрированным Министерством юстиции Украины (30.09.2003 г.). Согласно этому положению заявитель должен представить органам власти оригинал диплома, документы, которые должны включать информацию о системе оценивания знаний, перечень учебных дисциплин, общий объем занятий, количество часов (кредитов), количество практик и выпускных работ. Кроме того, заявитель обязан представить документ, выданный органами образования страны и подтверждающий аккредитацию учебного заведения, где заявитель учился (беженцу сделать это обычно невозможно).

Процедура признания – платная. Если человек учился в стране, которая имеет с Украиной двустороннее соглашение о признании дипломов, то процедура проще и стоит 300 гривен; в противном случае, процедура более сложная и стоит до 960 гривен в зависимости от степени участия разных специалистов в процессе признания. В случае беженцев, которые не всегда могут представить все необходимые документы, некоторые требования могут быть упрощены или отменены (например, может быть проведено тестирование с целью проверки уровня образования).⁶⁶

Табл. 7.3	Рекомендации: уровень образования беженцев	Реализация	Финансирование
1.	Уточнить существующие правила признания иностранных дипломов; проверить, чтобы эта процедура осуществлялась в соответствии с международными конвенциями и стандартами.	П	

⁶⁶ Как и в других случаях отсутствия документов, от беженца нельзя требовать обращения в органы его или ее страны происхождения. Государство-сторона Конвенции 1951 года должна применить статью 25 и заменить беженцу документы или удостоверения, которые обычно выдаются иностранцам их национальными органами или через эти органы.

2.	Желательно было бы провести подробное исследование образовательного уровня беженцев.	П/МО	
3.	Поощрять беженцев, имеющих дипломы страны происхождения, в том, чтобы они добивались их официального признания Министерством образования и науки, и содействовать им в этом.	П / Н П О / УВКБ	
4.	Рассмотреть вопрос о признании полученного образования посредством дополнительных курсов, которые уравнивали бы его с образованием, полученным в данной стране.	П	Х
5.	Осуществить позитивные меры, которые дали бы беженцам возможность повышать свою образовательную и профессионально-техническую квалификацию.	П	Х

7.3.1. Начальное и среднее образование

Дети посещают начальную и среднюю школу без серьезных трудностей, и большинство родителей-беженцев заявили в интервью, что дети успевают в школе и сотрудничество с учителями ровное. Однако детей беженцев в школе нередко дразнят, что отражает довольно распространенное неприятие иностранцев. Отсутствие регистрации проживания иногда являлось препятствием для принятия в школу, но такие проблемы обычно решались. По мнению некоторых родителей, учителя недостаточно осознают трудности детей беженцев в привыкании к новой среде.

Не было выявлено детей, получающих дополнительную поддержку в изучении языков или по другим предметам, кроме тех случаев, когда родители соглашались заплатить (у многих родителей-беженцев нет средств для оплаты репетиторства). Эксперты установили, что Министерство образования и науки не разработало конкретных указаний для школ в отношении детей беженцев; нет никаких специальных программ или руководящих указаний касательно положения детей беженцев, которые позволили бы им нагнать школьную программу без дополнительных расходов.

Хотя начальное и среднее образование – бесплатное, многим семьям беженцев, как и местным жителям, находящимся в социально незащищенном положении, сложно платить регулярно собираемые «добровольные» школьные платежи, например, на книги, канцелярские товары, ремонт класса, школьные поездки, общественные мероприятия и т.д. Платежи могут составлять около 100 долларов в год на одного ребенка. Партнеры УВКБ ООН по осуществлению обеспечивают детей беженцев школьными принадлежностями и формой в Киеве и Одессе.⁶⁷

Подтверждение ранее пройденного обучения может быть проблемой для беженца, который не всегда может представить документальные свидетельства, которые доказали бы его или ее уровень образования.

Табл. 7.3.1	Рекомендации: начальное и среднее образование	Реализация	Финансирование
1.	Министерству образования и науки следует издать директиву для директоров школ, которая бы подкрепила положение о том, что каждый ребенок должен посещать школу независимо от статуса родителей (и выполнения ими всех формальностей, например, регистрации); доступ к образованию не должен откладываться больше чем на три месяца.	П/УВКБ	
2.	Министерству образования и науки следует издать руководящие указания о передовых методах интеграции детей в обычные классы.	П/МО	
3.	Дети беженцев должны иметь право на дополнительные занятия, которые позволяют им нагнать программу.	П	Х
4.	Помогать выпускникам средних школ в подготовке к университетским экзаменам (выделять средства на дополнительные подготовительные занятия и/или поддерживать НПО в их проведении).	П/МО/ НПО/ УВКБ	Х

67 Бюджет на 2007 год: 115800 гривень (23160 долларов).

7.3.2. Высшее образование

Беженцы теоретически пользуются равными правами с гражданами на высшее образование (право, не предусмотренное Конвенцией 1951 года). Поступление в университет осуществляется на основе конкурсных экзаменов. Отличные оценки дают студентам право на бесплатное образование и ежемесячную стипендию; в противном случае за обучение взимается плата, причем с иностранцев она берется по более высоким ставкам.

В реальности беженцам, несмотря на успешное завершение среднего образования в Украине, не удается удовлетворять высоким стандартам, требуемым для сдачи вступительных экзаменов в университет. Эксперты встретили только одного студента, который получил требуемые оценки и поступил на бюджет. С беженцев, сдавших вступительные экзамены, взимают плату либо как с граждан Украины (около 1500 долларов в год), либо как с иностранцев (приблизительно вдвое больше, чем с граждан).

Не все сотрудники учебных заведений знают о правах, vyplывающих из статуса беженца, особенно о том, что этот статус дает беженцам право на такое же отношение, как к гражданам. Никаких руководящих указаний со стороны министерства на этот счет нет. С беженцев часто требуют платы за обучение как с иностранцев на том основании, что они не являются постоянными проживающими на территории Украины. Студенты-беженцы сталкиваются с трудностями, доказывая свое право на обучение наравне с гражданами, и лишь немногие – если таковые вообще есть – имеют доступ к студенческим кредитам. Некоторые студенты сообщили, что им пришлось отстаивать свое право учиться на равных условиях с гражданами перед руководством вузов, начиная с секретаря приемной комиссии и кончая ректором. Иногда беженцам не удавалось достичь успеха в таких переговорах, или же проходили сроки подачи заявлений. Одному студенту-беженцу сказали, что он не может поступать на таких же условиях, что и местные жители, потому что тогда ему пришлось бы посещать занятия на военной кафедре с целью военной службы (хотя беженцы освобождены от этой обязанности). Поэтому ему посоветовали учиться как иностранцу.

Студенты-беженцы, которым хватило бы знаний для поступления в университет, недостаточно осведомлены о возможностях образования в Украине, и ни одна НПО не предоставляет им соответствующих консультаций. Беженцы обычно тяготеют к подаче заявлений на самые популярные факультеты, где конкурс и плата очень высоки. Не все способны правильно оценить свои шансы, а большинство не может рассчитывать на обоснованные советы родителей или знакомых. В результате существующие возможности обучения в менее популярных вузах, где конкурс относительно ниже, не используются. У большинства беженцев нет информации о подготовительных курсах, цены на которых вполне разумные (400-600 долларов за семимесячный курс).

Лишь немногие студенты получают право на ссуды и кредиты, потому что они должны гарантироваться лицом с достаточным доходом (обычно родителем или родственником) либо обеспечением (недвижимостью и др.). Банковские кредиты на выгодных условиях предоставляются только гражданам (иностранцы, имеющие вид на жительство, могут получить банковский кредит, но, по сравнению с гражданами, они платят более высокие проценты).

Табл. 7.3.2	Рекомендации: высшее образование	Реализация	Финансирование
1.	Внести изменения в Закон «О высшем образовании» (и в соответствующие нормативные акты), приведя его в соответствие с существующим правом беженцев, с целью обеспечения такого же отношения к беженцам, как к гражданам Украины.	П	
2.	Предусмотреть специальное разрешение на уменьшение или отмену платы для студентов-беженцев из семей с низким уровнем доходов. То же самое можно сделать в отношении программ переквалификации в университетах, колледжах и государственных учебных заведениях.	П	
3.	Предоставить студентам-беженцам дополнительную ориентацию с целью содействия поступлению в учебные заведения, которые номинально менее «популярны» и в которых конкуренция не настолько сильная (например, в областных центрах).	П	
4.	Создать схему стипендий, в сотрудничестве с соответствующими организациями, для поддержки самых талантливых студентов-беженцев в получении высшего образования.	П/МО	X

5.	Предусмотреть реалистичную схему кредитов для студентов-беженцев или приравнять их к гражданам.	П	Х
----	-------------------------------------------------------------------------------------------------	---	---

7.4. Занятость и центры занятости

7.4.1. Общая ситуация

Получение стабильного и достаточного дохода и наличие жилья являются главными условиями для устойчивого положения беженцев в обществе. Те же, кому удастся зарабатывать на жизнь, редко имеют возможность скопить денег и подняться вверх по социальной лестнице. Было отмечено лишь несколько исключительных случаев, когда беженцам удалось обеспечить себе доход, позволяющий им покупать квартиры, иметь собственные автомобили и жить довольно комфортно. Большинство чувствует себя в западне и считает, что обречено еле-еле сводить концы с концами. Некоторые живут в совершенно ужасающей нищете.

Хотя по закону беженцам не нужно специальное разрешение на трудоустройство, и они пользуются таким же правом на работу, что и граждане (см. ст. 43 Конституции, Закон «О занятости населения» и ст. 20 Закона «О беженцах»), на практике, отношение к ним не всегда равно, чаще их считают обычными иностранцами, которым необходимо разрешение на работу. Немногие виды работ доступны только для граждан (см. Закон «О государственной службе» 1993 года, который предусматривает, что определенные должности в министерствах или региональных администрациях могут занимать только граждане Украины, но позволяет лицам, не являющимся гражданами, работать на бюджетных специальностях, таких как врачи и учителя). Тем не менее, беженцы сталкиваются с многочисленными препятствиями, особенно когда они пытаются впервые выйти на рынок труда. Поиск работы в небольших городах часто считается более сложной задачей, хотя бы из-за более высокого уровня предвзятости по отношению к иностранцам. Типичное препятствие состоит в том, что удостоверение беженца действительно максимум год, и работодатели считают это дополнительной причиной для того, чтобы не брать на работу беженцев.

Эксперты установили, что беженцев необходимо лучше консультировать для того, чтобы они осознали, что их положение в обществе и на рынке труда нельзя сравнивать с тем, к чему они привыкли у себя на родине. Беженцам нужно помогать начинать карьеру заново, часто в совершенно иной области, и учить их этому. Это означает, что беженцы нуждаются в большем поощрении к тому, чтобы вначале согласиться даже на непривлекательную работу, чтобы повысить свои шансы на получение лучшей работы в будущем.

Эксперты получили много свидетельств того, что предусмотренные законодательством права еще не обеспечивают истинного равенства на рынке труда. Чтобы помочь беженцу найти хорошую работу, государство не должно оставаться пассивным; необходимо предусмотреть упреждающие меры.

В целом по Украине уровень безработицы падает, и есть множество новых вакансий. Уровень зарплаты, однако, по-прежнему остаётся довольно низкими (по крайней мере, официально), а конкуренция за лучше оплачиваемую работу значительная. Беженцам трудно соперничать с местными жителями или русскоговорящими мигрантами за лучше оплачиваемую или официальную работу, поэтому они предпочитают работать на рынках, где они могут как-то заработать на жизнь, официально или неофициально.

Эксперты опросили 60 занятых беженцев, 42 из которых работали на рынке торговцами или грузчиками. 12 беженцев работают на местах, финансируемых УВКБ ООН. Некоторые предприниматели работали не на рынке. Афганцы в основном работают торговцами, и некоторым из них удалось создать значительный бизнес (и помогать своим менее удачливым соотечественникам). Большинство африканцев работают грузчиками и поденщиками. В последнее время некоторые беженцы нашли новые возможности для работы в ресторанно-гостиничном бизнесе и сфере развлечений (в ресторанах – швейцарами или официантами, особенно в столице), которые также открывают перспективы роста и перевода на более ответственные должности.

Большинство опрошенных женщин-афганок не работают, ведя хозяйство и воспитывая детей или помогая мужьям в бизнесе; они живут довольно изолированно, редко принимая участие в общественной жизни. Многие из них сказали, что хотели бы работать, однако большинство не осведомлено о подходящих вакансиях. Многие страдают хроническими заболеваниями, которые ограничивают их доступ к работе. Немногие имеют квалификацию для того, чтобы зарабатывать на жизнь дома (только некоторые

посещали курсы кройки и шитья). Делая все возможное для женщин-беженок, необходимо сконцентрировать усилия на их втором поколении, с тем, чтобы обеспечить им достойное существование (включая равный доступ к рынку труда и равную оплату выполненной работы) и раскрыть их потенциал.

Табл. 7.4.1	<i>Рекомендации: общая ситуация в сфере занятости</i>	Реализация	Финансирование
1.	Организовывать регулярные кампании по повышению уровня осведомленности (по радио, телевидению, в печатных СМИ) широкой публики в целом и работодателей в частности о правах беженцев, в частности, о праве беженцев на работу (на большинстве рабочих мест). Такие кампании также должны подчеркивать, что ксенофобия и дискриминационное отношение неприемлемы.	П / Н П О / УВКБ	
2.	Рассмотреть возможность отмены административных требований, которые препятствуют участию беженцев, особенно в курсах переквалификации. Если государственных курсов нет, если они платные или слишком интенсивные для того, чтобы их можно было совмещать с работой, рассмотреть возможность оказания финансовой помощи для того, чтобы человек мог продолжать подготовку, в том числе, в частных учебных заведениях.	П	Х
3.	<p>Правительству, УВКБ ООН, НПО и лидерам общин беженцев необходимо прилагать согласованные усилия по повышению уровня осведомленности беженцев о своих правах и обязанностях в Украине. Особое внимание должно уделяться оказанию помощи беженцам и координации их действий по выходу на рынок труда, обеспечению доступа к рекламным СМИ с объявлениями о вакансиях и Интернету, сопровождению соискателей к возможным работодателям, подготовке их к собеседованию, составлению заявлений о приеме на работу и резюме и т.д.</p> <p>Следует лучше информировать беженцев о правовых, социальных и финансовых последствиях неофициальной занятости, подчеркивать прямые и косвенные преимущества легального трудоустройства.</p> <p>Определить тот минимум профессий, работать по которым беженцы НЕ имеют права (помогать беженцам в получении работы, на которую они могут ошибочно считаться не имеющими права), и включить такую информацию в листовку (которую можно было озаглавить «Как беженцу найти работу?»).</p>	П / Н П О / УВКБ	Х
4.	Провести исследование уровня квалификации безработных беженцев с целью активного привлечения их к переквалификации. Ориентировать беженцев на самостоятельное переобучение новым профессиям; делать акцент на новых и пользующихся спросом возможностях трудоустройства.	У В К Б / П / Н П О / Б	Х
5.	Организовать семинары или программы для женщин-беженок с учетом культурных и гендерных особенностей (например, содействовать женщинам в получении работы, которую можно выполнять дома) с целью содействия экономической самостоятельности и повышению уровня интеграции (совершенствование языковых навыков, введение женщин-беженок в местное общество).	П / Н П О / УВКБ/ МО/ Б	Х
6.	Привлекать поддержку из международных источников с целью трудоустройства, в частности, совместно финансировать программы трудоустройства и переквалификации, и т.д.	П/МО	Х

7.4.2. Центры занятости

Эксперты установили, что на центральном и местном уровне (Министерство труда и социальной политики и центры занятости соответственно) мало информации о фактическом положении беженцев на рынке труда, если она вообще есть. По данным центров занятости, которые посетили Эксперты, беженцы

имеют право регистрироваться как безработные, но мало кто это делает. Эксперты также обнаружили, что существует множество возможностей для недоразумений и неправильного толкования, поскольку центры занятости не получают систематических инструкций о том, как работать с клиентами-беженцами, и недостаточно осведомлены о правах беженцев (например, о том, что истечение срока действия удостоверения беженца не означает приостановления статуса и, следовательно, исключения из рынка труда; о том, что они не исключаются автоматически, как иностранцы, из числа претендентов на все государственные должности; и т.д.). В одном центре занятости Экспертам сообщили, что беженцы могут приходить в центр, справляться о наличии вакансий и получать предварительные консультации, но не могут регистрироваться как безработные, потому что их считают иностранцами, проживающими в стране только временно. Что наиболее важно, отказ центров занятости регистрировать беженцев означает, что беженцы, по сути дела, лишаются услуг и помощи, которые предоставляют центры занятости: трудоустройства, переобучения, субсидий начинающим предпринимателям, пособий по безработице и др.

Опрошенные беженцы выразили мнение, что центры занятости – не для них, потому что центры предлагали только работу с минимальной зарплатой, тогда как более квалифицированная работа считается зарезервированной для граждан, а также потому, что в большинстве случаев их статус как беженцев игнорировался и им говорили, что они, как иностранцы, не имеют права на данные услуги. Эксперты обнаружили только одного беженца, зарегистрированного как безработный и направленного на курсы профессионального обучения (курсы бухгалтерского учета). Кроме того, пособие по безработице, как правило, не покрывает расходы на жизнь, поэтому беженцы, как и граждане Украины, предпочитают работать при любой возможности, а не продолжать обучение.

Неофициальная или официальная работа на рынке обычно более прибыльна, чем другая «легальная» занятость. Работа, соответствующая профессиональным навыкам человека, является скорее исключением, чем правилом. Эксперты обнаружили случаи, когда беженцы, которые смогли найти постоянную работу и платили налоги, взносы в пенсионный фонд и в фонды социального страхования, впоследствии не получали из этих фондов какой-либо помощи. В других случаях официально занятые на рынке беженцы пытались оплатить пенсионные взносы, но власти сообщили им, что они, как иностранцы, не будут иметь права на пенсию, поэтому они прекратили делать такие отчисления.

Для того чтобы вносить или получать официальные платежи, такие как зарплата и пособия, и (или) для того, чтобы вести любые другие финансовые операции, человек должен иметь идентификационный код, выдаваемый государственной налоговой администрацией. Подавая заявление о выдаче кода, необходимо предъявлять свой паспорт. Некоторые беженцы столкнулись с трудностями в получении кода, поскольку их посчитали иностранцами.

Неофициально занятые – как беженцы, так и граждане Украины – находятся в весьма незащищенном положении: их могут в любой момент уволить; им не засчитывается трудовой стаж; поскольку взносы в пенсионный фонд не платятся, они не имеют право на соответствующие пособия.

Из бесед с беженцами, представителями НПО и центров занятости Эксперты заключили, что последние не играют значительной роли в трудоустройстве беженцев; они иногда участвуют в проектах, финансируемых партнерами УВКБ ООН, но в остальном остаются пассивными.

В одном регионе партнер УВКБ ООН по осуществлению помогал беженцам с поиском работы. Экспертам сообщили, что перспективные вакансии, объявления о которых даются в специальном периодическом издании, отбирались в тесном сотрудничестве с местным центром занятости сотрудниками НПО, которые обеспечивали, чтобы беженцам предлагалась подходящая работа. Эксперты связывались по телефону со всеми работодателями, вакансии которых «повторно рекламировались», и спрашивали, свободна ли еще та или иная вакансия и не рассмотрит ли работодатель заявление от беженца. Ни одна предлагаемая работа не требовала предварительной квалификации (курьер, упаковщик, грузчик, уборщица, рабочий пекарни, сборщик, оператор прачечной). Было проверено 39 объявлений: только 10 работодателей были готовы рассмотреть заявления от беженцев; 4 работодателя были представлены агентствами по трудоустройству, готовыми найти работу за невозмещаемый аванс в размере 40-50 гривень; 4 вакансии были уже заняты; с 3 работодателями не удалось связаться, а семеро заявили, что не берут на работу беженцев, поскольку не хотят иметь проблем с властями, что данная вакансия зарезервирована для граждан, что они не могут предоставить жилье (предполагается, что такое требование существует в случае с беженцами) или что беженца можно принять на работу при условии, что он имеет стаж работы, регистрацию и медицинскую справку (или санитарное разрешение). На одной вакансии от заявителя требовалось работать в обнаженном виде (массажисткой).

Беженцы сказали Экспертам, что с их точки зрения польза от такой помощи невелика, а для некоторых она была просто оскорбительна («*посмотрите, что они нам предлагают*»). Один человек нашел работу по такому объявлению, но вскоре потерял ее. Одна женщина-афганка нашла работу кассиром в результате «ярмарки вакансий», организованной НПО и соответствующим правительственным органом, но даже в ее случае она получала зарплату «в конверте» (т.е. тоже неофициально).

Еще один проект по занятости также предполагал консультирование беженцев (и лиц, ищущих убежища). Его результаты, несмотря на добрые намерения, не были впечатляющими. За первый год из рассмотренного двухлетнего периода из 166 бенефициаров 11 нашли работу, а 5 были направлены на профессиональное обучение. В следующем году было 238 бенефициаров; 73 были заинтересованы в получении работы, 4 из них нашли работу, а 3 начали профессиональное обучение. Коллектив проекта считает трудоустройство беженцев крайне сложной и неблагодарной задачей – работодатели попросту не хотели брать беженцев на работу (и, конечно, уровень безработицы остается в целом высоким, а зарплаты низкими).

За исключением двух вышеупомянутых проектов и несмотря на высокую приоритетность проблемы занятости, Эксперты не обнаружили никаких действенных мер по систематической помощи беженцам в поиске работы. Недостаточно сделано для оказания лицам, ищущим работу, помощи в составлении резюме, доступа к Интернету или телефонной связи, содействия контактам с работодателями, сопровождения беженцев на их первую работу, консультирования о том, как готовиться к собеседованию, информирования работодателей о правах беженцев. В то же время, было очевидно, что в этом вопросе беженцы помогают другим беженцам.

Эксперты изучили ряд программ трудоустройства и переквалификации, проводимых силами НПО (ремонт телевизоров, создание ансамбля и покупка музыкальных инструментов и т.д.). Они не смогли найти никаких свидетельств того, что участвующие в них беженцы действительно получили пользу в форме применения вновь полученных навыков для достижения самообеспеченности (некоторые беженцы заявили, что обучение либо бесполезно, либо фиктивно – возможность создания рабочих мест для преподавателей, которые кладут в карман изрядные гонорары).

Табл. 7.4.2	<i>Рекомендации: центры занятости</i>	Реализация	Финансирование
1.	Издать соответствующие руководящие указания для сотрудников центров занятости, чтобы проинформировать их о положении беженцев, разъяснить их права, и подчеркнуть необходимость интеграции беженцев и устранения конкретных препятствий, с которыми они сталкиваются при выходе на рынок труда, например, путем специального консультирования беженцев и с помощью целенаправленного сотрудничества с работодателями.	П	
2.	Обучать специалистов центров занятости работе с клиентами, имеющими разные культурные особенности и недостаточное знание местного рынка труда. Требовать от специалистов работать и с работодателями для повышения шансов принятия на работу беженцев. Рассмотреть вопрос о создании сети специалистов по занятости, хорошо знакомых с данными вопросами и способных продемонстрировать подход, учитывающий многообразие культур. Рассмотреть вопрос об оказании беженцам помощи (например, назначить «тренеров/наставников») в поиске первой работы (т.е. консультировать и сопровождать их к работодателям с целью обеспечения правильного применения трудового законодательства).	П / Н П О / УВКБ	
3.	Ориентировать беженцев на услуги центров занятости (а не создавать параллельные механизмы) и других существующих государственных органов, например, путем публикации информационных брошюр для беженцев о том, как получать помощь.	П	X
4.	Провести исследование квалификации безработных беженцев, чтобы организовать соответствующее обучение с целью переквалификации. Активно стимулировать и помогать беженцам в самостоятельном переобучении новым профессиям с акцентом на новые и пользующиеся спросом возможности занятости.	П/Б/НПО/МО	X

7.4.3. Работодатели

Доступ беженцев к рынку труда теоретически такой же, как и для граждан, однако многие работодатели либо отказываются брать на работу иностранцев, либо неохотно нанимают именно беженцев. Это нежелание, как представляется, частично вызвано незнанием применимых законов и правил (некоторые считают, что им нужны дополнительные разрешения, что они чрезмерно усложнят свои налоговые обязательства и т.д.). В этом отношении, ограниченный, годичный срок действия удостоверения беженца – явное препятствие для официального трудоустройства. Предвзятое отношение к иностранцам (предположение, что «они не хотят так работать, как местные») тоже способствует созданию преград для беженцев в сфере занятости.

Работодатели вольны сами подбирать рабочую силу и относиться к работникам по своему усмотрению. Неофициальная занятость распространена среди граждан, а в случае беженцев – это наиболее частое явление.

Табл. 4.3	Рекомендации: работодатели	Реализация	Финансирование
1.	Обеспечить, чтобы работодатели были осведомлены о правах и обязанностях беженцев и о своей собственной обязанности не допускать дискриминации.	П / Н П О / УВКБ	
2.	Создать схему/программу, по которой работодателям оказывалась бы помощь на ограниченный период времени в случае принятия на работу беженцев (например, в форме снижения налогов).	П	Х

7.4.4. Предпринимательство

Многим беженцам удастся как-то зарабатывать на жизнь и не зависеть от механизмов социальной помощи и выплаты пособий (со стороны правительства или УВКБ ООН). Многие беженцы ведут индивидуальную трудовую деятельность как мелкие предприниматели, а некоторые крепко стоят на ногах и ведут серьезные деловые и торговые операции.

Некоторые считают, что их бизнес не развивается так хорошо, как мог бы, из-за бюрократических препятствий или отсутствия проездных документов (занимающимся бизнесом нужно было бы ездить за границу свободнее). Довольно просто открыть малое предприятие или фирму для ведения бизнеса. Те, кто работает на рынках, все больше опасаются за своё будущее, поскольку эпоха нерегулируемых продаж заканчивается.

Некоторые банки (например, «Надра» и «Прокредитбанк») дают кредиты преуспевающим беженцам, но в большинстве случаев только на срок действия удостоверения. Многие беженцы не смогли получить предпринимательский или потребительский кредит, потому что кредитные учреждения не признают и не принимают удостоверение беженца. Банки, как правило, не дают кредитов тем, кто не может представить справку о доходах, и тем, у кого нет платежеспособных «поручителей». Некоторые беженцы говорили, что поручитель должен быть гражданином данной страны, а другие просто не смогли разобраться в действующих процедурах и получить необходимые разрешения. Никто не смог дать рекомендацию о возможном осуществимом решении данной проблемы.

Табл. 7.4.4	Рекомендации: предпринимательство	Реализация	Финансирование
1.	Учитывая сложность существующих правил, положений и практики, провести исследование (с помощью международных организаций), которое прольет свет на препятствия, пробелы и другие проблемы для всех тех (граждан, женщин, беженцев, иностранцев, постоянно проживающих в стране), кто сталкивается с трудностями, планируя открыть предприятие. Этот проект должен быть сосредоточен на малых и средних предприятиях и представить рекомендации о том, как упростить существующие правила и разработать новые.	П/МО/ ЕС	Х
2.	Обеспечить доступ к банковским кредитам, чтобы отсутствие начального капитала не было препятствием для достижения экономической независимости.	П	Х
3.	Издать брошюры, в которых беженцам будет представлена более качественная информация о том, как получать помощь в центрах занятости.	П/НПО	Х

7.5. Жилье

Эксперты обнаружили, что проблема жилья, особенно в больших городах, создает колоссальные трудности для граждан, однако для беженцев эта проблема стоит еще острее и влияет на гораздо более значительный процент этой категории. Жильё также требует значительных финансовых ресурсов, так как арендная плата – наибольшая статья расходов для одиноких и семей.

Финансируемого правительством жилья, предназначенного для беженцев, нет, как нет и доступа к субсидируемому жилью (за исключением пункта временного размещения в Одессе, предназначенного для лиц, ищущих убежища, где некоторое количество наиболее уязвимых беженцев может проживать в течение короткого периода времени). Пункт для размещения искателей убежища в Киеве строится в течение последних четырех лет, и перспективы его ввода в эксплуатацию весьма отдаленные. Нет никаких фондов, которые позволили бы облегчить хотя бы самые острые жилищные проблемы, хотя беженцы прямо упомянуты в Положении о временном проживании в общежитиях и гостиницах (вступило в силу 1 января 2005 года). Статья 7 Закона «О беженцах» (областные миграционные службы должны содействовать обеспечению жильем лиц, идущих убежища, и беженцев) остается невыполненной. Поскольку государство не предоставило жилье нуждающимся беженцам (за исключением нескольких мест в Одессе, где власти все же позволяют нескольким беженцам жить в пункте временного размещения), то право на приют в значительной степени иллюзорно.

Мало кто из беженцев владеет жильем, и большинство сталкиваются с трудностями в поиске подходящего официального места жительства (в частности, немногие домовладельцы хотят, чтобы люди знали, что они сдают квартиру, чтобы избежать уплаты налогов, а многие вообще отказывают иностранцам). Некоторые беженцы упоминали о проблемах с местной милицией (*участковыми*), которые либо неоправданно часто совершают домашние визиты, либо в чрезвычайных ситуациях действуют так, что беженцы считают это попыткой «очистить» округу от беженцев (или от искателей убежища, либо от определенных категорий иностранцев).

Многие беженцы живут в условиях, не отвечающих нормам, и не могут позволить себе ничего лучшего. Арендная плата, которую требуют с беженцев, часто превышает арендную плату, взимаемую с граждан. У большинства беженцев нет никаких иных вариантов, кроме как платить сумму, затребованную хозяином – в среднем, в зависимости от города, однокомнатная квартира посредственного качества стоит 200-400 долларов в месяц. Особенно тяжело найти жилье большим семьям. Некоторые беженцы живут вместе с другими беженцами или целыми семьями. Эксперты обнаружили случаи, когда в однокомнатной квартире проживало больше 10 человек (перенаселенность была одной из причин официальной регистрации по другому или фиктивному адресу). Беженцы, состоящие в смешанном браке, иногда живут со своими местными родственниками. Нуждающиеся пожилые беженцы не могут попасть в дома престарелых. Экспертам рассказали о случае, когда многочисленные попытки УВКБ ООН решить вопрос с органами власти не принесли результата, и престарелая женщина фактически осталась бездомной.

Как установлено, распространенной практикой для большинства беженцев (и местных жителей) является отсутствие письменных договоров аренды, так как хозяева жилья, как правило, не хотят декларировать свои доходы. Съемщики поэтому часто не только находятся в очень незащищенном положении, боясь, что их могут выселить в любое время, но и сталкиваются с проблемами в получении регистрации проживания. В результате беженцы живут в одном месте, а регистрацию – фиктивную – получают за деньги в другом. «Покупка» регистрации – дело дорогостоящее, минимум 200 долларов с человека, а учитывая, что ее нужно возобновлять ежегодно, это создает существенное финансовое бремя. Для натурализованных беженцев регистрация часто оказывается еще более сложной, потому что упрощенная процедура регистрации, применимая к беженцам, на них уже не распространяется.

Учитывая высокую арендную плату и стоимость жизни, большинство семей беженцев не может делать никаких сбережений. На жилье, которое, как правило, небольшое и в плохом состоянии, много не сэкономить, а экономия на еде подрывает здоровье беженцев. Теснота, проживание с другими беженцами, близость к больным и алкоголикам, отсутствие уединенности, плохая изоляция и антисанитарные условия, недостаточный рацион питания – все это приводит к весьма печальным социальным проблемам. Их тем более трудно решить потому, что беженцы, чтобы покрыть расходы, часто работают неофициально. Даже если они получают более или менее удовлетворительную зарплату, они, однако, с трудом сводят концы с концами, и любое несчастный случай или серьезная проблема со здоровьем может означать для них утрату дохода и долги.

Большинство беженцев по веским причинам стекаются в столицу и пригороды или в крупные города, где они находят больше возможностей для работы и поддержку со стороны УВКБ ООН (медицинские услуги, финансовую помощь и т.д.). Кроме того, их этнические сообщества в крупных городах довольно сильны и могут оказать некоторую поддержку тем, кто нуждается в срочной помощи.

Лидеры афганских общин в Одессе и Харькове отметили, что заинтересованы в возможности аренды земли у местных властей на окраине города с целью постройки частных домов. Они также рассматривают возможность частичного финансирования строительства общежития для наиболее уязвимых беженцев. В Одессе 150 афганских семей проявили интерес к долгосрочной аренде земли и кредиту на строительство домов. Пока что переговоры находятся на стадии зондирования.

Табл. 7.5	Рекомендации: жилье	Реализация	Финансирование
1.	Национальная политика интеграции должна включать положения о жилье как для новоприбывших, так и для существующих, уязвимых групп беженцев. Такие положения должны быть направлены на избежание социальных проблем, связанных с перенаселенностью и скоплением беженцев, особенно, в столице, а также на расширение возможностей беженцев к интеграции в местное общество. Памятуя о правах беженцев, в частности, о праве на свободное передвижение, всё же можно было бы определить места с доступным жильем и достаточными возможностями трудоустройства, чтобы направлять туда беженцев с соответствующей поддержкой и помощью.	П	
2.	Информировать новоприбывших о местах, где есть доступное жилье; поощрять переезд в эти регионы, содействуя возможностям трудоустройства и обучения и выделяя на это субсидии; предлагать доступное/просторное жилье тем, кто согласен выехать из столицы.	П	Х
3.	Более уязвимой категории беженцев (которые всегда будут зависеть от государства – пожилых, больных и т.д.) предоставить жилье, в частности, в столице, зарезервировав или построив определенное количество социальных жилья или общежитий специально для этой цели в координации с донорами и другими организациями (ПРООН, ЮНЕСКО, Всемирным банком, ЕС).	П/МО/Б	Х
4.	С целью предоставления доступного жилья самым уязвимым или маргинализированным категориям всего общества в целом, рассмотреть возможность проведения местных специализированных исследований по жилью и адаптированным решениям в этой сфере (это, например, выделение земли, субсидированные кредитные схемы). Такое исследование могло бы стать базой для новых программ доступного жилья как для беженцев, так и для других уязвимых или маргинализированных социальных групп, а также привлечь поддержку со стороны международных организаций и двусторонних доноров.	П/УВКБ/Б	Х

7.6. Социальные пособия и пенсии

По закону беженцам гарантированы равные с гражданами права на социальные пособия, при условии, что они подают все необходимые документы в местные управления социальной защиты. В Законе «О государственной помощи семьям с детьми» (от 3 июня 2004 г.) прямо упомянуты беженцы; в Законе «О государственной социальной помощи малообеспеченным семьям» (от 3 февраля 2004 г.) они не упомянуты, но в статье 3 предусмотрено, что малообеспеченные семьи, постоянно проживающие в Украине, имеют право на государственную социальную помощь.

Таким образом, беженцы теоретически имеют право на ряд социальных пособий (пособие по беременности, пособие по уходу за ребенком, пособие для одиноких матерей, выплаты семьям, имеющим троих и более детей, помощь лицам, не имеющим права на пенсию, и инвалидам, помощь малообеспеченным семьям, вдовам и т.д.).

Эксперты не всегда могли с определенной степенью точности установить, какие пособия беженцы могут реально получить и получают ли они их на самом деле. Это объясняется в основном тем, что социальная помощь находится в компетенции многочисленных местных органов власти, которые не отслеживают ситуацию с беженцами. Кроме того, центральные органы власти не всегда знают о преобладающей практике, а пробелы в законодательстве продолжают препятствовать доступу к некоторым пособиям, которые требуют постоянной регистрации проживания.

Трудовую пенсию получают немногие беженцы. В некоторых местах беженцы сообщили Экспертам, что не платят взносы в пенсионный фонд, так как, несмотря на то, что они сейчас работают в Украине легально, власти сообщили им, что они, как иностранцы, в любом случае не будут иметь право на пенсию. Объяснение, данное Экспертам органами власти, состояло в том, что трудовые пенсии для иностранцев зависят, по сути, от двусторонних соглашений со странами происхождения (Украина имеет такие двусторонние соглашения в основном со странами СНГ); следовательно, некоторые беженцы, даже несмотря на официальную занятость, в пенсионные схемы не включены, взносов в эти фонды не делали, поэтому пенсии из них получать не смогут. Проблема еще более осложняется тем, что большинство беженцев работает неофициально, часто вообще не работает и не накапливает трудовой стаж, который позволил бы им получать хотя бы минимальную пенсию.

Некоторые организации-партнеры УВКБ ООН пытались помочь беженцам в подаче заявлений на различные пособия. В тех городах, где таких организаций нет, никто не оказывает подобной помощи. Власти, организации-партнеры УВКБ ООН, местные жители и беженцы сообщили Экспертам, что беженцы считают некоторые пособия настолько маленькими, а процесс их получения настолько сложным, что игра не стоит свеч. Если размер пособия приемлемый (например, пособие по рождению ребенка составляет около 1700 долларов), то процесс подачи заявления чрезвычайно сложный и предусматривает проверки социальными работниками на дому.

Организации-партнеры УВКБ ООН и беженцы сообщили о многочисленных трудностях с получением социальных пособий, не в последнюю очередь потому, что очень многие органы власти не признают удостоверение беженца и права, которые оно дает. Самый распространенный ответ, который получали беженцы, состоял в том, что они, как иностранцы, не имеют права на пособия. Слишком часто беженцу самому приходилось информировать органы власти о своих правах; очевидно, что шансы беженцев на успех в таких переговорах не слишком высоки. Некоторые местные власти отказывались выдавать беженцам так называемую «справку о составе семьи», которая необходима при обращении за социальными пособиями. Причина отказа состояла в том, что, поскольку беженцы зарегистрированы в ГДГИРФЛ, то они не имеют права на получение такой справки. Беженцы также неохотно обращаются в управления труда и социальной защиты населения, потому что беспокоятся о том, какой будет реакция на их стесненные жилищные условия и фиктивную регистрацию.

В целом, Эксперты отметили, что доступ к социальной защите – обременительный и непрозрачный. Беженцы плохо или недостаточно информированы; социальные работники и чиновники не всегда любезны и стремятся руководствоваться скорее бюрократическими процедурами, чем заботой о социальном благосостоянии своих клиентов (в частности, не проявляют большого интереса к оказанию помощи своим клиентам в преодолении формальностей, например, при отсутствии документов). Органы власти, как правило, строго соблюдают нормы и правила, однако поскольку законы о социальной защите и трудовое законодательство не согласованы с законодательством о беженцах, то многочисленные права, которыми беженцы должны и могут пользоваться, остаются недоступными. Очевидно, что ситуация не облегчается тем, что правительство не может предоставить достаточный уровень социального обеспечения даже своим гражданам.

В таких обстоятельствах крайне важными становятся семейные связи, родственники и друзья. Такие механизмы могут заменять/дополнять государственную помощь и покрывать расходы на потребности в сфере ухода за пожилыми и инвалидами, детьми и больными, однако они могут стать и преградой, которая еще более затормозит производительную деятельность и усилия по интеграции. Эксперты отметили многочисленные случаи, когда пожилые беженцы (или безработные, но еще трудоспособные родители) полагались в основном на своих детей, которые становились главными кормильцами семьи, ставя таким образом под угрозу свое образование и шансы на получение более высокой квалификации.

Помощь УВКБ ООН распределяется через партнеров по осуществлению среди наиболее уязвимых беженцев (лиц, имеющих проблемы со здоровьем, пожилых, беременных и одиноких женщин и семей с детьми). Уязвимые беженцы, не имеющие поддержки своей общины, имели бы серьезные трудности в

плане выживания без дополнительной поддержки со стороны УВКБ ООН. Обычно партнер УВКБ ООН по осуществлению принимает коллективные решения о том, как распределить финансовую помощь. Комитеты принимают во внимание то, может ли беженец получать государственное пособие, однако это не обязательно влияет на их решение.

Табл. 7.6	<i>Рекомендации: социальные пособия и пенсии</i>	Реализация	Финансирование
1.	Гармонизировать Закон «О государственной социальной помощи малообеспеченным семьям», обеспечив, чтобы беженцы были включены в самую уязвимую категорию населения, которая будет получать поддержку даже при том, что не платит взносы в систему социального страхования.	П	
2.	Консультировать беженцев и помогать им в доступе к социальным пособиям на равных условиях с гражданами (несмотря на то, что суммы пособий иногда малы); административные требования, которые беженцы не могут выполнить (например, предоставление определенного документа из страны происхождения для того, чтобы получить право на конкретное пособие), должны толковаться гибко или при необходимости не учитываться. Особое внимание следует уделять вопросам материнства и детства; беременные беженки и семьи беженцев с детьми должны пользоваться одинаковыми с гражданами правами на медицинскую помощь, а также пособия по беременности и родам.	П / Н П О / УВКБ	
3.	Издать руководящие указания для местных органов, социальных работников и т.д., чтобы повысить уровень их осведомленности о положении беженцев и их правах с тем, чтобы обеспечить справедливое, без какой-либо дискриминации, отношение к беженцам и избежать случаев отказа в помощи и пособиям по причинам, от беженцев не зависящих.	П/УВКБ	
4.	Обучить специалистов органов социальной защиты работе с клиентами, которые имеют другие культурные особенности и недостаточное знание украинского общества. Рассмотреть вопрос о создании сети специалистов по социальной защите, которые хорошо знакомы с этой проблематикой и которые могут продемонстрировать подход, учитывающий культурное многообразие.	П	Х
5.	Для получения дополнительной финансовой помощи от УВКБ ООН беженец должен продемонстрировать, что он уже обращался за государственным пособием, но потребность все равно остается.	УВКБ	
6.	Издать брошюры для беженцев, в которых будет содержаться более качественная информация о том, как получать помощь различных подразделений органов социальной защиты.	П	Х

7.7. Здравоохранение

Конституция гарантирует гражданам бесплатную медицинскую помощь, а статья 20 Закона «О беженцах» предусматривает равные с гражданами права на бесплатное здравоохранение и страхование. Но в реальности пациенты (в том числе граждане) должны платить не только за лекарства, но и за некоторые услуги (получить медицинскую помощь в поликлиниках и больницах без уплаты медицинскому персоналу «добровольных взносов» почти невозможно). Это делает лечение дорогостоящим занятием. Иногда беженцев воспринимают как иностранцев, следовательно, как богатых и могущих заплатить больше. Состояние здоровья многих беженцев ухудшилось из-за стесненных жилищных условий и низкого уровня жизни.

УВКБ ООН, через своих партнеров по осуществлению, покрывает некоторые медицинские расходы беженцев, однако его ресурсы достаточны лишь для того, чтобы удовлетворить только самые основные потребности (затраты на дорогостоящие операции покрыть невозможно). Сумма, зарезервированная УВКБ ООН на медицинские расходы на 2007 год, в Одессе составляет 23 тыс. долларов, а в Киеве – 92

тыс. долларов. Беженцы, которые живут далеко от больниц, финансируемых УВКБ ООН, оказываются в очень невыгодном положении. Некоторые медицинские проблемы вообще не могут быть решены, что создаёт необходимость переселения в третью страну.

У партнеров УВКБ ООН по осуществлению есть специальные соглашения с больницами в Киеве и Одессе, которые бесплатно оказывают беженцам базовую медицинскую помощь и предоставляют лекарства. Эти партнеры и сотрудники больниц сообщили, что предоставляемых финансовых ресурсов недостаточно, и не все затраты удаётся покрыть. Например, некоторые болезни, требующие специального лечения, легко могут истощить весь их годовой бюджет. Больницам также приходилось сталкиваться с задержками финансирования со стороны партнеров УВКБ ООН по осуществлению. Многие респонденты жаловались на медицинские услуги и лекарства, предоставляемые больницами-партнерами. Некоторые беженцы предпочитают заплатить и воспользоваться услугами местных поликлиник и больниц.

Многие беженцы также имеют травмы и ранения, полученные во время войны или причиненные другими формами насилия. Партнер УВКБ ООН в Киеве специализируется на оказании поддержки жертвам пыток и оказывает беженцам социально-психологическое консультирование. Беженцы, страдающие туберкулезом, проходят бесплатное лечение, однако государственные программы борьбы с туберкулезом охватывают только самые основные лекарства. Расходы на некоторые виды лечения, дополнительные лекарства, соблюдение необходимой диеты и госпитализацию должен покрывать сам пациент. УВКБ ООН покрывает некоторые дополнительные расходы на лечение туберкулеза, а организации-партнеры распределяют продовольственно-гигиенические наборы.

Медицинские услуги и особенно возмещение расходов на лекарства, которое обеспечивает УВКБ ООН, является для некоторых беженцев причиной того, почему они не подают на гражданство, поскольку в этом случае они потеряли бы своё право на услуги, предоставляемые беженцам.

Табл. 7.7	<i>Рекомендации: здравоохранение</i>	<i>Реализация</i>	<i>Финансирование</i>
1.	УВКБ ООН со своими партнерами должно предоставлять помощь и техническую поддержку, если государство не в состоянии помочь беженцам. Такие услуги могли бы относиться к сфере психосоциального консультирования травмированных беженцев и жертв пыток и насилия. Поскольку в стране на данный момент такого опыта мало, было бы желательно начать специальный совместный проект через одну из местных НПО или одну из международных организаций (например, через Добровольный фонд ООН для жертв пыток и местное медицинское учреждение).	УВКБ	Х
2.	Поскольку граждане тоже должны платить за лекарства, было бы желательно разработать дополнительную программу для покрытия расходов наиболее уязвимых групп населения. В эту категорию следует включить и уязвимых беженцев.	П	Х

7.8. Юридические консультации и возможности НПО

Как отмечалось выше, было установлено, что, хотя теоретически миграционные службы должны осуществлять меры по интеграции, в реальности они сосредоточены на процедурных вопросах (ОСБ, выдача и продление документов беженцев, сотрудничество с другими ведомствами, в том числе с местными управлениям МВД, которые регистрируют беженцев, и т.д.). ГДГИРФЛ отвечает за регистрацию беженцев в структуре Министерства внутренних дел, но его деятельность не всегда соответствует законным правам беженцев. Медлительность в выполнении и без того длительных процедур, грубость и требование взяток – всё это приводит к крайней неудовлетворенности многих беженцев. Эксперты, однако, отметили и многочисленные положительные исключения.

Учитывая, что органы власти не принимают систематического участия в каких-либо мерах по интеграции, Эксперты установили, что партнеры УВКБ ООН по осуществлению часто являются единственными, кто принимает меры в сфере интеграции и оказывает соответствующие услуги. Они действуют в некоторых крупных городах (где живет большинство беженцев), однако является очевидным, что меньше чем 10 НПО не могут адекватно отвечать на все неотложные нужды беженцев, особенно

учитывая сложность их социальных и юридических проблем. Бюджеты у этих НПО небольшие и зависят от наличия финансирования; кроме того, НПО сталкиваются с множеством других препятствий (отсутствие необходимой подготовки, высокая текучесть кадров, прекращение деятельности из-за давления извне, низкие/неконкурентоспособные зарплаты, рабочая нагрузка и ожидания, не соизмеримые с ресурсами/навыками и др.). Кроме того, НПО не всегда воспринимались властями как партнеры и не получали никакого финансирования, поощрения или поддержки со стороны правительства.

Многие НПО сосредоточились на обеспечении базовых жилищных условий беженцев (это денежная помощь, продовольственные и гигиенические наборы, медицинские услуги и лекарства). Помимо принятия мер по «поддержанию жизни», некоторые организуют курсы изучения языков, проекты по занятости, включая профессионально-техническое обучение, и поддерживают культурные мероприятия беженцев. Приложенные в прошлом усилия по интеграции облегчили некоторые из наиболее острых проблем, стоящих перед беженцами, но не позволили создать устойчивый механизм для обеспечения интеграции новоприбывших в принимающее общество.

Консультирование по ключевым вопросам не всегда осуществляется на должном уровне, необходимым для ориентации беженцев в сложных процедурах. Эксперты обнаружили мало печатных материалов (листовок или брошюр) для правильного информирования беженцев хотя бы об элементарных вопросах, причем на родных языках беженцев таких материалов вообще нет. Слишком часто беженцы строят свои решения на неполной или противоречивой информации.

В некоторых районах, где концентрация беженцев высокая (например, в Харькове), у беженцев вообще не было доступа к надежному юридическому консультированию или рекомендациям по интеграции. В других регионах некоторые беженцы считают, что качество юридического представительства плохое: «адвокаты недостаточно профессиональны для надлежащей защиты беженцев в судах», «адвокат обещал помочь и уведомить меня о результатах, но так и не позвонил». Немногие беженцы могут позволить себе нанять адвоката. В настоящее время рассматривается закон о бесплатной правовой помощи.

Некоторые беженцы выразили недовольство процессом принятия решений по выбору бенефициаров и распределению материальной помощи УВКБ ООН, а также отсутствие понимания этого процесса. Некоторые заявили, что партнеры по осуществлению действуют предвзято и необъективно. Эксперты установили, что, хотя правила отбора все же существуют, беженцев не всегда информируют о применимых критериях. Это увеличивает возможность слухов и недовольства и ограничивает действенность программ. Некоторые беженцы открыто удивлялись, как УВКБ ООН контролирует проекты и может «терпеть злоупотребления».

Проектов, которые занимались бы жилищными проблемами, трудоустройством, доступом к кредитам, высшему образованию или переквалификации, слишком мало, и они неэффективны.

Табл. 7.8	Рекомендации: юридические консультации и возможности НПО	Реализация	Финансирование
1.	Совершенствовать профессиональные навыки адвокатов по правам человека и праву беженцев, проводя их обучение, содействуя контактам и совместным проектам с другими европейскими адвокатами по делам беженцев, а также налаживая контакты и «наставнические» связи с квалифицированными юристами и юридическими фирмами в стране и субрегионе.	П / У В К Б / НПО	Х
2.	Укреплять потенциал НПО и их сотрудников, работающих с беженцами, с целью расширения их знаний и опыта посредством учебных программ, совместных проектов и т.д.; оказывать дополнительную поддержку по сложным вопросам, в том числе связанным с гендерным равенством; обеспечить надлежащую оплату труда персонала НПО.	УВКБ/МО	Х
3.	Больше внимания уделять юридическому консультированию; нацелить ресурсы на наиболее важные вопросы и дела, устанавливающие прецедент, что оказало бы беженцам поддержку и проложило бы им путь к осуществлению своих прав.	УВКБ/НПО	Х

4.	Сотрудничество между правительством и гражданским обществом может содействовать интеграционным инициативам и развивать их. Правительство (на центральном и местном уровне) и НПО должны совместно выработать механизмы, позволяющие осуществлять и развивать такое сотрудничество.	П/НПО/Б	
5.	Необходимо поощрять беженцев к посещению различных курсов и создавать удобные для них условия.	П / Н П О / УВКБ	
6.	Принять закон о бесплатной правовой помощи уязвимым категориям населения, в том числе беженцам.	П/НПО	
7.	Усиливать информационную политику для беженцев и предоставлять им более качественные консультации на родном языке.	П / Н П О / УВКБ/Б	

7.9. Процедуры натурализации/гражданство

Многие беженцы по-прежнему стремятся получить полные гражданские права путем натурализации. Большая заслуга Украины – в том, что в ней натурализовано почти 1000 беженцев, однако Эксперты отметили несколько случаев, когда попытки беженцев подать заявление о получении гражданства заняли годы без какой-либо очевидной веской причины (вместо предписанных 6 месяцев, максимум 1 года).

Значительная часть (около 40%) опрошенных беженцев заявили, что уже не считают, что получение украинского гражданства в их интересах. Многие сообщили, что этот процесс – непредсказуемый, дискриминационный и совершенно непрозрачный. Некоторым посоветовали не подавать ходатайство о гражданстве, а получить постоянный вид на жительство. Проблемы, с которыми сталкивались беженцы, самые разнообразные: трудности с подачей дела в соответствующий орган (паспортный стол); постоянные требования о представлении дополнительных документов и (или) необходимость обновления документов (особенно удостоверения беженца, срок действия которого истек во время процедуры); изменения в процедурах/правилах; задержки или отсутствие информирования заявителей в срок; отклонение заявления на непонятных основаниях и т.д. Эксперты зарегистрировали многочисленные заявления, подтверждающие существующую в некоторых местных отделениях ГДГИРФЛ практику: заявителю предъявляются дополнительные/незаконные условия/требования, единственная цель которых – сорвать процедуру получения гражданства. Большинство заявителей не получали никаких консультаций и необходимой информации, даже от юридических партнеров УВКБ ООН, кроме слов «*позвоните через несколько месяцев*». Вместе с тем, проблемы иногда имели локальный характер: Эксперты отметили, что довольно много беженцев получили гражданство с незначительными трудностями или вообще без проблем.

Основная проблема состоит в том, что в соответствии с действующей практикой беженец редко когда получает подтверждение (расписку) того, что заявление подано (даже если заявитель напрямую требует такого подтверждения). Это приводит к возникновению множества ненормальных ситуаций и делает отслеживание хода рассмотрения заявления практически невозможным. Многие беженцы говорили, что их дела постоянно теряются и необходимо подавать документы заново, а некоторые заявили, что их попросту не приняли из-за цвета кожи. Эксперты с радостью отметили, что контролирующие органы осознают потребность в разрешении этих проблем, а в некоторых случаях в ходе проекта были приняты корректирующие меры.⁶⁸

Эксперты отметили еще одну проблему: неопределенность в отношении критериев, которым беженцы должны соответствовать для получения гражданства. Некоторые беженцы получили свидетельства, подтверждающие знание ими украинского языка, без трудностей, тогда как другим пришлось продемонстрировать определенную степень владения языком. Некоторым удалось получить свидетельства, вообще не зная украинского, а когда их знания проверяли (выборочно), их заявления были отклонены. Другим задавали вопросы о Конституции Украины, например, «какая статья касается вопросов труда?», на которые большинство украинцев, кроме специалистов по конституционному праву, не смогли

68 О ряде случаев, сообщенных Экспертам беженцами в Харькове и Одессе, Эксперты проинформировали УВКБ ООН для принятия последующих мер (неадекватные процедуры, значительно превышающее норму время ожидания и т.д.). Реакция была серьезной и быстрой: некоторые дела были пересмотрены соответствующим контрольным органом, включая Секретариат Президента, и разрешены к полному удовлетворению лиц, подавших жалобы.

бы ответить. Эксперты не встретили ни одного беженца, который прошел бы специальную языковую подготовку, и никто не осознавал необходимости таковой.

Таким образом, хотя процедуры натурализации, предусмотренные в законодательстве, можно считать либеральными и простыми, а документальные требования, предъявляемые беженцам, не слишком тяжелыми, непрозрачность процедуры и отсутствие элементарного консультирования вызывает большие сложности. Хотя руководящие указания существуют, у беженцев нет к ним доступа. Эксперты встретились с рядом адвокатов, работающих по юридическим проектам УВКБ ООН, но ни у одного из них не было опыта или решений данной проблемы; учитывая необходимость расстановки приоритетов, они обычно акцентировали внимание на оказании помощи искателям убежища в ходе процедуры рассмотрения их ходатайств.

Табл. 7.9	Рекомендации: процедуры натурализации / гражданство	Реализация	Финансирование
1.	<p>Издать и опубликовать четкие и прозрачные процедурные правила, которые должны соблюдаться органами власти, с одной стороны, и заявителями (беженцами), с другой, чтобы заявления беженцев рассматривались в едином порядке и с возможностью контроля: например, принимающий орган регистрирует подачу заявления и выдает письменное подтверждение этого; на основании единого официального перечня требуемых документов подтверждает получение документов, поданных заявителями; регистрирует дальнейшие административные действия; контактирует с беженцем посредством заказной почтой (прежде чем дело будет закрыто на том основании, что беженец отказался от заявления), и т.д.</p> <p>В частности, истечение срока действия удостоверения беженца в ходе рассмотрения заявления не должно приводить к задержкам, к приостановлению процедуры или к требованиям о подаче дополнительных документов заявителем.</p> <p>Должны существовать способы компенсации в случае потери заявления или несоблюдения предписанного порядка.</p>	П	
2.	<p>Обеспечить, чтобы существующие указания публиковались и доводились до сведения беженцев, а также, чтобы для заявителей имелись специально составленные брошюры, причем также и на украинском языке, предоставляющие квалифицированную правовую поддержку (например, рекомендации о том, как готовиться к проверке знания языка, где и как получить необходимые документы, с кем можно связаться в случае возникновения трудностей, ожидаемая продолжительность процесса и крайние сроки).</p>	П	
3.	<p>Организовать (и дать заявителям возможность посещать) занятия по общественной подготовке, ознакомлению с украинской культурой, желательные совмещенные с обучением языку и на основе общей учебной программы.</p>	П	Х
4.	<p>Направлять беженцев на курсы украинского языка и рекомендовать им обучение на этих курсах.</p>	П / У В К Б / НПО	Х
5.	<p>УВКБ ООН должно контролировать вместе с соответствующими органами те случаи, когда беженцы, пытающиеся получить гражданство, сообщают о незаконных действиях. Сотрудников НПО необходимо обучать оказанию соответствующей поддержки и консультаций в процессе натурализации.</p>	П / У В К Б / НПО	
6.	<p>Считать натурализацию наиболее приемлемым долговременным решением для тех абхазских «беженцев войны», которые хотят поселиться в стране на постоянной основе.</p>	П/УВКБ	

7.10. Отношения с местным населением

Эксперты обеспокоены тем, что значительное число респондентов (фактически большинство опрошенных) испытало на себе скрытую и явную враждебность со стороны принимающего общества. Многие беженцы лично подвергались неоднократным оскорблениям и нападениям на почве расизма и (или) их родственники, друзья или соседи испытывали на себе плохое обращение. Относительно немногие верят, что милиция будет расследовать такие инциденты или эффективно защищать их права и телесную неприкосновенность. Те, кто столкнулся с враждебным поведением, считают, что это не исключительный случай, и многие живут в страхе подвергнуться нападению. В частности, те, кто испытал на себе серьезные нападения на почве ксенофобии, считают, что общая атмосфера по отношению к «цветным» ухудшилась, а виновные пользуются безнаказанностью. Значительная часть беженцев, которые контактировали с милицией, заявили, что к ним относились без уважения.

Многие беженцы сказали также, что у них есть друзья среди местного населения. Большинство беженцев стараются поддерживать отношения со своими этническими общинами (например, чтобы отмечать национальные праздники, организовывать воскресные школы, отправлять религиозные обряды, помогать друг другу). В некоторых местах этнические общины беженцев расколоты, а в некоторых – достаточно сильны для того, чтобы помогать нуждающимся соотечественникам, искать временное пристанище, поденную или кратковременную работу и т.д. Многие беженцы, имеющие проблемы со здоровьем, выживают благодаря помощи более состоятельных членов общины.

По мнению Экспертов, немногие местные органы власти и чиновники проявляют открытое, положительное отношение к иностранцам и беженцам или считают, что беженцы могут и будут вносить полезный вклад в жизнь общества; некоторые относятся к беженцам с подозрением, в частности, в отношении мотивов их приезда в Украину. Экспертам не сообщили ни о каких финансируемых правительством информационных программах или кампаниях, направленных на распространение идей толерантности или борьбу с дискриминацией и ксенофобией.

Табл. 7.10	<i>Рекомендации: отношения с местным населением</i>	<i>Реализация</i>	<i>Финансирование</i>
1.	Правительство в сотрудничестве с другими заинтересованными сторонами (например, УВКБ ООН, НПО, общинами беженцев) должно активно поддерживать политику, содействующую толерантному отношению к иностранцам вообще и к беженцам в частности. Была бы желательна конкретная информационная кампания по разъяснению причин того, почему Украина принимает беженцев и помогает им и каков вклад международного сообщества.	П / Н П О / УВКБ	Х
2.	Правительственные служащие, местные чиновники и сотрудники милиции должны проходить регулярную подготовку по основным принципам прав человека и по вопросу о том, как выполнять свои обязанности без дискриминации. Такая подготовка принесет пользу не только беженцам и другим уязвимым категориям, но и всему обществу в целом.	П / У В К Б / МО/НПО	Х

8. Общие выводы

В заключение этого исследования, представляя свои выводы и рекомендации спонсорам, правительствам, международным организациям, неправительственным организациям и общинам беженцев в Беларуси, Молдове и Украине, Эксперты хотели бы привлечь особое внимание к следующим моментам.

Во всех трех странах есть большие достижения в создании систем убежища, которые в значительной степени соответствуют международным нормам. Законодательная база обеспечила функционирование специализированных органов по проблемам беженцев. Правительственные служащие приобрели новые навыки; начаты гражданские инициативы по оказанию помощи беженцам. Пространство для убежища расширено, и многие уже пользуются защитой от преследований, которым они подвергались в странах происхождения. Многие беженцы обрели новый дом, и им удается устроиться в принимающем обществе. Те, кто нашел постоянную работу, вносят вклад, причем немалый, в государственный бюджет. В каждой стране появились новые возможности в сфере гражданского общества, уже сейчас ряд национальных неправительственных организаций оказывает важную социальную и правовую поддержку беженцам. В течение этих лет усилия трех стран и беженцев, которых они признали, поощрялись и поддерживались международными организациями, особенно УВКБ ООН.

Несмотря на эти выдающиеся достижения, однако, остается много проблем. Хотя некоторые беженцы интегрировались и получили гражданство, с вытекающими из него правами и обязанностями, слишком многие продолжают сталкиваться в повседневной жизни с серьезными препятствиями. Хотя законодательная база убежища создана, ее необходимо продолжать совершенствовать и гармонизировать с социальным и трудовым законодательством, чтобы она стала полностью действенной на практике. Хотя НПО сыграли жизненно важную роль в оказании помощи беженцам, главным образом благодаря энтузиазму и благородству своих сотрудников, а также внешней финансовой поддержке, эта роль недостаточно признается и поддерживается правительствами. Возможности развития, полезные в равной степени и для беженцев, и для граждан, которые обычно возникают в результате сотрудничества и взаимной поддержки между организациями гражданского общества и правительством, остались неисследованными. Хотя появились новые возможности в правительственном секторе и в гражданском обществе, они остаются хрупкими и требуют консолидации. До настоящего времени нет полного понимания того, что, если институт убежища не реализовать комплексно и не предусмотреть более долгосрочную интеграцию беженцев, этот институт будет непрочным и неадекватным. Как следствие, хотя созданы и финансируются структуры, ответственные за процедуру признания лиц, нуждающихся в защите, обязательства правительств не всегда реализуются на практике, и международное финансирование, которое по-прежнему необходимо, невозможно использовать оптимально.

Дискуссии, состоявшиеся на семинаре в Гомеле, и признание участниками того, что как можно скорейшая эффективная интеграция беженцев в принимающие общества, наилучшим образом соответствует интересам не только правительств Беларуси, Молдовы и Украины, но и интересам международного сообщества, является знаменательным поворотным пунктом. Поручение о подготовке настоящего отчета должно рассматриваться как знак политической воли и обязательства по принятию необходимых мер, которые обеспечат жизнеспособность долговременных решений по интеграции.

Памятуя о социально-экономической ситуации в трех рассмотренных странах, изучив их законодательную базу и тесно проконсультировавшись со всеми заинтересованными сторонами, Эксперты разработали ряд рекомендаций на основе наилучшей практики и уроков, полученных из опыта стран, которые недавно подписали Конвенцию 1951 года, и находятся в аналогичных обстоятельствах. Цель Экспертов – не только разрешить существующие проблемы, но и заложить основу для устойчивой и комплексной практики убежища, понятой для всех заинтересованных сторон, в том числе для местного населения, что обеспечит новоприбывшим возможность и средства для того, чтобы занять достойное место в принимающем обществе и начать вносить активный вклад в его процветание.

Каждому правительству необходимо разработать основательную стратегию, которая станет неотъемлемой частью национального плана по миграции, и выделить бюджетные средства на ее реализацию. Необходимо устранить пробелы в законах и обеспечить гармонизацию законодательства, имплементирующих актов и практики. Следует также принять систематические меры по информированию центральных и местных органов власти о правах беженцев в каждой стране и обеспечить эффективное осуществление этих прав. Должны прилагаться решительные, упреждающие и всесторонние усилия для того, чтобы беженцы знали и понимали свои обязанности и права в стране убежища, с одной сторо-

ны, и, с другой стороны, должны осуществляться меры по информированию населения принимающей страны, направленные на систематическую борьбу с ксенофобией и содействие недискриминационной практике.

Ряд мер, рекомендуемых Экспертами, потребует скорее переориентации и перераспределения существующих правительственных кадровых и финансовых ресурсов, а не значительных дополнительных финансовых обязательств. Очевидно, однако, что готовность трех правительств осуществить рекомендуемые преобразования также требует непрерывной активной, практической и эффективной поддержки. Поэтому Эксперты надеются, что там, где понадобятся дополнительные ресурсы для интеграции, международное сообщество, включая органы ЕС и ООН, ответит на этот вызов.

Анкета для интервьюирования беженцев

АНКЕТА

КОНФИДЕНЦИАЛЬНО

Данная анкета подготовлена для ПРОЕКТА ПО ИНТЕГРАЦИИ БЕЖЕНЦЕВ, КОТОРЫЙ БУДЕТ ОСУЩЕСТВЛЯТЬСЯ В УКРАИНЕ, МОЛДАВИИ И БЕЛОРУССИИ ЛЕТОМ 2007г.

С ПОМОЩЬЮ ЭТОЙ АНКЕТЫ СОТРУДНИКИ ПРОЕКТА БУДУТ ИНТЕРВЬЮИРОВАТЬ БЕЖЕНЦЕВ, ЧТОБЫ УЗНАТЬ ОБ ИХ ТЕПЕРШНЕМ ПОЛОЖЕНИИ В КАЖДОЙ ИЗ СТРАН.

СОБРАННАЯ ИНФОРМАЦИЯ БУДЕТ УЧИТЫВАТЬСЯ ПРИ ПОГОТОВКЕ ФИНАЛЬНОГО ОТЧЁТА ПО ПРОЕКТУ.

ИНТЕРВЬЮ ЯВЛЯЮТСЯ КОНФИДЕНЦИАЛЬНЫМИ И БЕЖЕНЦЫ БУДУТ ИНТЕРВЬЮИРОВАТЬСЯ АНОНИМНО.

НОМЕР ИНТЕРВЬЮ: Украина № Молдавия № БЕЛАРУСЬ №
 ИНТЕРВЬЮЕР: _____
 МЕСТО И ДАТА ИНТЕРВЬЮ: _____

1. Основная информация

1.1. Пол: Мужчина Женщина
 1.2. Возраст: 10 – 17 лет 18 – 28 лет 29 – 38 лет 39 – 48 лет
 49 – 58 лет более 59 лет

1.3. Семейное положение:
 Неженат/ не замужем Женат/ замужем, нет детей
 Женат/ замужем, есть дети, количество детей:
 Одинокый(ая) отец/ мать Вдовец/ вдова
 Смешанный брак

1.4. Страна происхождения: _____ Город Сельская местность

1.5. Год прибытия в страну проживания:
 2006 2005 2004 1995 - 2000
 2003 2002 2001 до 1995

1.6. Статус беженца:
 Признанный в ____ г. В процессе, заявление подано в ____ г.
 Другое, пожалуйста, уточните: _____

1.7. Какие из следующих документов Вы имеете:
 Удостоверение беженца для выезда за границу
 Водительские права
 Регистрация места жительства (прописка)
 Вид на жительство
 Разрешение на работу

- Паспорт (Украина/ Беларусь/ Молдова)
- Действительный паспорт страны Вашего происхождения
- Удостоверение личности для лиц без гражданства
- Другое, пожалуйста, уточните: _____

1.8. Члены Вашей семьи, проживающие в данной стране:

- Нет
- Муж/ жена
- Дети

1.9. Члены Вашей семьи, проживающие в стране Вашего происхождения:

- Нет
- Муж/жена
- Дети

1.10. Воссоединение семьи:

- Необязательно
- В процессе
- Желательно
- Не знаю
- Заявление подано, но безрезультатно

2. Знание языков

2.1. Родной язык _____

2.2. Умение читать и писать на родном языке:

- Да
- Нет

2.3. Ваш(а) муж/жена может читать и писать на его(её) родном языке:

- Да
- Нет
- Неприменимо к данному вопросу

2.4. Ваши дети могут читать и писать на их родном языке:

- Да
- Нет
- Неприменимо к данному вопросу

2.5. Другие языки, которыми Вы владеете:

- Русский, уровень: хорошо немного
- Украинский, уровень: хорошо немного
- Румынский, уровень: хорошо немного
- Белорусский, уровень: хорошо немного
- Другой язык, уточните: _____ хорошо немного

2.6. Другие языки, которыми владеет Ваш(а) муж/жена:

- Русский, уровень: хорошо немного
- Украинский, уровень: хорошо немного
- Румынский, уровень: хорошо немного
- Белорусский, уровень: хорошо немного
- Другой язык, уточните: _____ хорошо немного

2.7. Другие языки, которыми владеют Ваши дети:

- Русский, уровень: хорошо немного
- Украинский, уровень: хорошо немного
- Румынский, уровень: хорошо немного
- Белорусский, уровень: хорошо немного
- Другой язык, уточните: _____ хорошо немного

2.8. В случае если Вам необходим перевод при взаимодействии с органами государственной власти, кто переводит для Вас?

- Профессиональный переводчик, нанятый органом государственной власти
- Один из государственных служащих, который знает тот же язык, что и Вы
- Мой друг, который знает язык
- Члены моей семьи, например, мои дети
- Представитель НПО, например, адвокат
- Я не нуждаюсь в переводе

2.9. Определите Ваше теперешнее положение, насколько хорошо обходитесь Вы и Ваша семья в данной стране тем знанием языков, которое у вас есть?

- Очень хорошо
- Достаточно хорошо
- Есть проблемы
- Совсем не можем общаться

3. Ситуация с образованием и трудоустройством

3.1. Основное образование:

- Нет
- Начальная школа
- Неоконченное среднее образование
- Оконченное среднее образование
- Профессионально-техническое образование
- Университетская степень
- Незаконченное образование, уточните: _____

3.2. Профессия (основная): _____ нет профессии

3.3. Опыт работы по профессии:

- Нет
- 1 – 3 года
- 4 – 9 лет
- 10 лет и больше

3.4. Наличие документов об образовании:

- Да
- Нет

3.5. Признаётся ли Ваше образование/диплом в данной стране:

- Да
- Нет
- Не знаю
- Неприменимо к данному вопросу

3.6. Наличие трудовой книжки:

- Да
- Нет

3.7. Настоящая ситуация с трудоустройством:

- Безработный
- Работа на половину рабочего дня, не отвечающая моим профессиональным навыкам
 - официально
 - неофициально
- Работа на половину рабочего дня, отвечающая моим профессиональным навыкам
 - официально
 - неофициально
- Работа на полный рабочий день, не отвечающая моим профессиональным навыкам
 - официально
 - неофициально
- Работа на полный рабочий день, отвечающая моим профессиональным навыкам
 - легально
 - неофициально
- Другое, пожалуйста, уточните: _____

3.8. Посещали ли Вы службу занятости?

- Да Нет

3.9. Если да, то какие услуги Вам там предоставили?

- Никаких Регистрация Пособие по безработице
 Консультация Трудоустройство Оплачиваемая работа
 Обучение Неприменимо к данному вопросу

3.10. Есть ли у Вас разрешение на работу:

- Да Нет

3.11. Если Вы обращались за разрешением на работу, то какой была эта процедура?

- Нормальная Сложная Дорогостоящая
 Длительная Эта процедура продолжается
 Я не обращался за разрешением на работу

3.12. Если у Вас есть трудности с получением разрешения на работу, пожалуйста, опишите:

3.13. Если Вы наняты на работу другим человеком, то каким образом выплачивается Ваша зарплата?

- наличными через банк не применимо к данному случаю

3.14. Вы получаете такую же зарплату, как и местное население, за одинаковую работу?

- Да Нет Не знаю Не применимо к данному случаю

3.15. Какую зарплату Вы получаете в месяц:

- менее 100 дол. США 100 – 150 дол. США
 150 – 200 дол. США 200 - 400 дол. США
 более 400 дол. США
 Мне не платят зарплату

Если Вам платят по дням, то сколько в среднем Вы зарабатываете в месяц?

3.16. Какие виды платежей удерживаются из Вашей зарплаты?

- налоги пенсионный сбор страховка
 никаких другое _____

Не применимо к данному вопросу

3.17. Есть ли у Вас вклады или сбережения:

- Да Нет

3.18. Можете ли Вы откладывать часть Вашей зарплаты:

- Да Нет

3.19. Есть ли у Вас долги:

- Да Нет

3.20. Если Вам необходим кредит, куда Вы обращаетесь:

- Круг знакомых Юридическое лицо, например банк Не знаю

3.21. В чём состоит на данный момент главная проблема, связанная с вашим трудоустройством (если таковая есть)?

3.22. Планы и пожелания относительно будущего трудоустройства:

4. Самостоятельное трудоустройство

4.1. Есть ли у Вас опыт работы частным предпринимателем:

- Да Нет

4.2. Думали ли Вы об открытии собственного предприятия в данной стране?

- Да Нет (Если нет, перейдите к вопросу 4.7.)

4.2. В какой отрасли Вы собирались начать или уже ведёте Ваш бизнес?

- Торговля/ розничная продажа
 Ресторан/ кафе
 Импорт/ экспорт
 Технологии/ информационные технологии
 Строительство
 Туризм
 Здравоохранение
 Услуги переводчика
 Сельское хозяйство
 Плотничество/ другие ремёсла
 Другое
 Не применимо к данному вопросу

4.4. Сталкивались ли Вы со следующими трудностями, когда пытались открыть свой бизнес:

- Отсутствие некоторых необходимых личных документов
 Национальное законодательство запрещает иностранцам открывать частные предприятия
 Недостаток информации и консультаций
 Недостаток начального капитала
 Недостаток средств, чтобы заплатить за разрешение начать свой бизнес
 Другое, пожалуйста, уточните: _____
 Не применимо к данному случаю

4.5. Что являлось бы для Вас самым нужным при открытии собственного бизнеса:

- Помощь в оформлении технической стороны дела
 Консультация по вопросам местных правил ведения бизнеса
 Начальный капитал
 Другое, пожалуйста, уточните: _____
 Не применимо к данному случаю

4.6. Если Вы ведете Ваш собственный бизнес, опишите, пожалуйста, трудности, с которыми Вы сталкивались (если таковые были):

- Вмешательство милиции
- Вмешательство других государственных органов
- Требование взяток
- Финансовые проблемы
- Проблемы с лицензиями и сертификатами
- Недостаток административных знаний/ навыков
- Конкуренция
- Другое _____
- Никаких трудностей
- Не применимо к данному вопросу

4.7. Какой деятельностью Вы занимались с целью заработка:

- Розничная продажа товаров на улице
- Выращивание овощей и продажа их
- Выполнение сезонных работ в сельской местности
- Получение незначительных случайных заказов (например, шитьё, починка чего-либо, ремонт)
- Другое, пожалуйста, уточните: _____
- Не применимо к данному случаю

4.8. Есть ли у Вас доступ/ имеете ли Вы следующие средства, которые могли бы расширить Ваши возможности трудоустройства:

- Телефон/ мобильный телефон
- Компьютер
- Водительские права
- Машина
- Другое, пожалуйста, уточните: _____
- Ничего

5. Ситуация в школе

5.1. У меня есть дети школьного возраста, которые посещают школу:

- Да Нет (если нет, перейдите к вопросу 6.1.)

5.2. Дети не посещают школу потому что:

- Им не хватает личных документов
- Нет средств, чтобы платить за школу, покупать учебники и т.д.
- Дети ничего не понимают в школе, т.к. им не предоставляют никакой специальной поддержки
- Детей в школе дразнят
- Дети вынуждены работать
- Девочки должны быть дома, чтобы выполнять свои обязанности по хозяйству
- Я опасаюсь за их безопасность
- Другое, пожалуйста, уточните: _____
- Не применимо к данному случаю

5.3. Какие виды платежей в школе взимают с Вас?

- Регулярная плата за обучение
- Стоимость книг, ксерокопий, канцелярских товаров.
- Другое, пожалуйста, уточните: _____
- Не применимо к данному случаю

5.4. Встречались ли Ваши дети с серьезными проблемами в школе (задирание со стороны других детей, проблемы с учёбой и др.)?

- Да Нет

5.5. Имели ли Вы контакты с учителями или другими школьными сотрудниками?

- Да Нет

5.6. Если да, пожалуйста, опишите:

- Нормально Хорошо Плохо По-разному
 Не имел контактов с учителями Не применимо к данному вопросу

5.7. Получали ли Ваши дети какую-нибудь специальную поддержку в школе (например, языковые курсы)?

- Да Нет

5.8. Как учатся Ваши дети по сравнению с местными:

- Результаты хуже Одинаковые результаты Результаты лучше

6. Место жительства

6.1. Опишите Ваши жилищные условия, где вы живёте, с кем, как вы оцениваете место Вашего жительства:

6.1.1. Тип жилья:

- Центр для беженцев Квартира Общежитие Дом

6.1.2. Количество комнат (не включая кухню и др.):

- 1 2 3 4 больше 4

6.1.3. Количество человек, живущих вместе (включая респондента):

- 1 2 3 4 5 6
 7 8 9 10 больше 10

6.1.4. Арендная плата (включая коммунальные платежи):

- Нет Менее 50 дол. США 50 – 100 дол. США
 101 - 200 дол. США 201 - 300 дол. США 301 – 400 дол. США
 401 – 500 дол. США Более 500 дол. США

6.1.5. Я зарегистрирован в том месте, где живу:

- Да Нет

6.2. Есть ли у Вас арендное соглашение с хозяином вашего жилья?

- Да Нет

6.3. Снимает ли кто-нибудь эту же квартиру вместе с Вами?

- Да Нет

6.4. Как вы платите за Ваше жильё (включая коммунальные платежи)?

- наличными через банк не применимо к данному случаю

6.5. Чувствуете ли Вы себя в безопасности в вашей квартире?

- Да Нет Смешанные чувства

6.6. Устраивает ли Вас место Вашего жительства:

- Да Нет, почему нет? _____

6.7. С целью улучшить Ваши жилищные условия, хотели ли бы Вы / планируете ли Вы переехать в другое место (пригород, центр города, др.)?

- Да Нет

7. Состояние здоровья и социальные услуги

7.1. Пожалуйста, определите состояние Вашего здоровья:

- Отличное Хорошее Незначительные проблемы
 Серьезные проблемы

7.2. Я или член(ы) моей семьи имеем следующие проблемы со здоровьем:

- Острые проблемы со здоровьем (раковые, сердечно-сосудистые заболевания и др.), которые требуют лечения
 Другие хронические заболевания и/или жалобы, которые осложняют повседневную жизнь
 Инвалидность
 Психические проблемы
 Проблемы с питанием (местной пищей)
 Злоупотребление алкоголем или наркотиками
 Нет проблем со здоровьем

7.3. Посещали ли Вы или Ваша семья местные здравоохранительные учреждения?

- Да Нет (если нет, перейдите к вопросу 7.7.)

7.4. Если да, то какие услуги Вам предоставили?

- Никаких Консультация Лечение в зависимости от жалоб

7.5. Были ли Вы удовлетворены предоставленными медицинскими услугами?

- Да Нет

7.6. Встречались ли Вы со следующими трудностями в здравоохранительных учреждениях:

- Мне сообщили, что я не имею права на медицинские услуги
 Я не получил необходимые услуги, потому что не мог заплатить за них
 Медицинский персонал не знал того языка, на котором я говорю
 Мы не достигли взаимопонимания с медицинским персоналом относительно моих проблем
 Мне не дали советов о том, как в дальнейшем разрешать мои проблемы со здоровьем
 Я не мог позволить себе покупку лекарств или лечение
 Не встречался с трудностями

7.7. В случае если Вам необходима срочная медицинская помощь, куда вы обращаетесь:

- Местный здравоохранительный центр (или больница)
 Здравоохранительный центр для беженцев, деятельность которого осуществляется в рамках какого-либо проекта / НПО / УВКБ ООН
 Круг знакомых
 Нет места, куда можно было бы обратиться / не знаю

7.8. Если Вы не зарабатываете себе на жизнь, то кто предоставляет Вам финансовую или материальную поддержку:

- | | |
|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Местные органы государственной власти | <input type="checkbox"/> УВКБ ООН |
| <input type="checkbox"/> НПО/ благотворительная организация | <input type="checkbox"/> Круг знакомых |
| <input type="checkbox"/> Продаю своё имущество | <input type="checkbox"/> Никто |
| <input type="checkbox"/> Денежные переводы из-за границы | |

7.9. В случае если у Вас проблемы с жильём, семейными отношениями или материальным положением, куда Вы обращаетесь:

- Местные органы государственной власти / Местная служба социального обеспечения
- Центр поддержки беженцев, деятельность которого осуществляется в рамках какого-либо проекта / НГПО / УВКБ ООН
- Круг знакомых
- Нет места, куда можно было бы обратиться / не знаю
- Пока у меня не было таких проблем

8. Отношения с местным населением

8.1. Сталкивались ли Вы или Ваша семья с враждебным отношением среди местного населения?

- Да Нет

8.2. Были ли у Вас контакты с местной милицией?

- Да Нет

8.3. Как милиция относилась к Вам?

- С уважением Без уважения По-разному
 Не применимо к данному случаю

8.4. Можете ли Вы обратиться к вашим соседям, если Вам понадобится срочная помощь:

- Да Нет

8.5. Если ли у Вас друзья среди местного населения:

- Да Нет

8.6. Оцените, пожалуйста, численность Вашего этнического сообщества в том регионе, где Вы проживаете:

- Я единственный в этом регионе (если да, перейдите к вопросу 8.10.)
- Менее 10 человек
- 10 – 40 человек
- Свыше 50 человек
- Не знаю

8.7. Есть ли у Вас общие дела с ними:

- Да Нет

8.8. Является ли Ваше сообщество организованным (наличие лидера, регулярных собраний):

- Да Нет Не знаю

8.9. Какими видами деятельности Вы занимаетесь вместе:

- Обеспечение своих домашних хозяйств продовольствием
- Забота о детях и людях пожилого возраста
- Культурные мероприятия и общественные собрания
- Обучение детей родному языку и традициям
- Религиозные мероприятия
- Мы не занимаемся совместной деятельностью

8.10. Имеются ли в том регионе, где Вы проживаете, другие группы беженцев:

- Да
- Нет
- Не знаю (если нет, перейдите к вопросу 9.1.)

8.11. Есть ли у Вас общие дела с ними:

- Да
- Нет

8.12. Является ли сообщество организованным (наличие лидера, регулярных собраний):

- Да
- Нет
- Не знаю

8.13. Оцените, пожалуйста, численность сообщества в том регионе, где Вы проживаете:

- Менее 10 человек
- 10 – 40 человек
- Свыше 50 человек
- Не знаю

8.14. Какими видами деятельности Вы занимаетесь вместе:

- Обеспечение своих домашних хозяйств продовольствием
- Взаимная забота о детях и людях пожилого возраста
- Культурные мероприятия и общественные собрания
- Обучение детей родному языку и традициям
- Религиозные мероприятия
- Мы не занимаемся совместной деятельностью

9. Меры, направленные на интеграцию в данной стране

9.1. Предлагались ли Вам какие-либо языковые курсы в этой стране?

- Да
- Нет (если нет, перейдите к вопросу 9.5.)

9.2. Посещали ли Вы такие курсы?

- Да
- Нет, почему нет? _____

9.3. Были ли эти курсы полезными?

- Да
- Нет, почему нет? _____

9.4. Платили ли Вы за эти курсы?

- Да
- Нет

9.5. Были ли у Вас какие-либо вводные курсы, направленные на то, чтобы помочь Вам с обустройством в этой стране?

- Да
- Нет

9.6. Были ли такие курсы полезными?

- Да
- Нет, почему нет? _____

9.7. Предлагалось ли Вам в этой стране какое-либо профессионально-техническое обучение (новой профессии) или курсы повышения Ваших прежних профессиональных навыков?

- Да Нет

9.8. Опишите, пожалуйста, в какой ориентирующей информации Вы нуждаетесь для обустройства в этой стране?

- | | | | |
|-----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Документы | <input type="checkbox"/> Жильё | <input type="checkbox"/> Образование | <input type="checkbox"/> Работа |
| <input type="checkbox"/> Языковые курсы | <input type="checkbox"/> Информация о правах и обязанностях беженцев | | |
| <input type="checkbox"/> Мои земляки | <input type="checkbox"/> НПО, помогающие беженцам | | |
| <input type="checkbox"/> УВКБ ООН | <input type="checkbox"/> Ничего | <input type="checkbox"/> Другое _____ | |

9.9. Чувствуете ли Вы себя в безопасности в этой стране:

- Да Нет

9.10. Каково Ваше общее чувство, принимают ли вас / хорошо ли к Вам относятся в обществе этой страны?

- Да Нет

9.11. Насколько хорошо Вы знаете Ваши права в этой стране:

- Очень хорошо Достаточно хорошо Плохо

10. Планы на будущее

10.1. Намереваетесь ли Вы остаться в этой стране:

- Да Нет

10.2. Планируете ли Вы получить гражданство в этой стране:

- Да Нет

10.3. Если Вы сталкивались с какими-либо сложностями при получении гражданства, пожалуйста, опишите:

- | | | |
|-------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Никаких | <input type="checkbox"/> Нормально | <input type="checkbox"/> Дорого стоит |
| <input type="checkbox"/> Сложно | <input type="checkbox"/> Длительно | <input type="checkbox"/> Трудности с экзаменом по языку |
| <input type="checkbox"/> В процессе | <input type="checkbox"/> Не применимо | <input type="checkbox"/> Другое _____ |

10.4. Посещали ли Вы Вашу родную страну с тех пор как уехали оттуда:

- Ни разу
 От случая к случаю, не более чем 1-3 раза в общей сложности
 По крайней мере, один раз в год
 Больше чем 2 раза в год

10.5. Каковы Ваши планы на будущее:

- Остаться здесь Уехать в мою родную страну Уехать в другую страну

11. Службы, занимающиеся проблемой интеграции

11.1. Насколько Вы удовлетворены помощью/ услугами, которые предоставляют НПО, работающие с беженцами (готовы ли их сотрудники Вам помочь, являются ли они вежливыми, понимают ли Ваше положение, предоставляют ли Вам необходимые услуги и консультации):

1=очень плохо 2=недостаточно 3=удовлетворительно 4=хорошо 5=отлично

Название НПО _____ 1 2 3 4 5

Название НПО _____ 1 2 3 4 5

Название НПО _____ 1 2 3 4 5

11.2. Насколько Вы удовлетворены помощью/ услугами, которые предоставляют государственные учреждения, работающие с беженцами (готовы ли их сотрудники Вам помочь, являются ли они вежливыми, понимают ли Ваше положение, предоставляют ли Вам необходимые услуги и консультации):

1=очень плохо 2=недостаточно 3=удовлетворительно 4=хорошо 5=отлично

Название государственного учреждения _____
 1 2 3 4 5

Название государственного учреждения _____
 1 2 3 4 5

Название государственного учреждения _____
 1 2 3 4 5

11.3. Насколько Вы удовлетворены помощью/ услугами, которые предоставляет УВКБ ООН (готовы ли сотрудники Вам помочь, являются ли они вежливыми, понимают ли Ваше положение, предоставляют ли Вам необходимые услуги и консультации):

1=очень плохо 2=недостаточно 3=удовлетворительно 4=хорошо 5=отлично

Название _____ 1 2 3 4 5

11.4. Другие комментарии или пожелания:

Проект по интеграции беженцев (ПИБ): БЕЛАРУСЬ⁶⁹

Статистический анализ ответов на анкету

Данный документ содержит ряд диаграмм, которые иллюстрируют социально-экономическое и правовое положение беженцев, живущих в Беларуси. Информация, на которой основаны эти диаграммы, была собрана в ходе 57 конфиденциальных интервью с заинтересованными лицами, которые ответили на стандартную анкету (Приложение 1).

По данным официальной статистики, статус беженца в Беларуси предоставлен 798 лицам; власти сообщили Экспертам ПИБ, что, по их данным, в Беларуси зарегистрированы и проживают 673 беженца, из которых 474 – взрослые. 20 беженцев получили белорусское гражданство и могут поэтому считаться достигшими наивысшего уровня интеграции. Эксперты ПИБ беседовали с 52 признанными беженцами (11% общего числа взрослых беженцев в Беларуси) и с 5 натурализованными лицами – бывшими беженцами (25% общего числа натурализованных беженцев).

Коллектив ПИБ не обязательно обращался к беженцам, которые хорошо интегрировались, так как такие лица, как правило, менее доступны для опрашивающих по сравнению с теми, с кем можно наладить контакт через партнеров УВКБ ООН по осуществлению и через сообщества беженцев.

ПРИМЕЧАНИЕ:

Данный анализ построен на субъективных, личных оценках заинтересованных лиц, заявления которых в индивидуальном порядке не проверялись. Опрашиваемых просили отвечать искренне, и в целом суть их ответов подтверждена объективными выводами исследования ПИБ. Представленные в виде диаграмм, ответы опрошенных дают (в пределах статистически приемлемой погрешности) графическую сводку основных вопросов и проблем.

Некоторые вопросы были «открытыми», и Эксперты дословно записали ответы, отражающие взгляды и опыт беженцев (см. ниже).

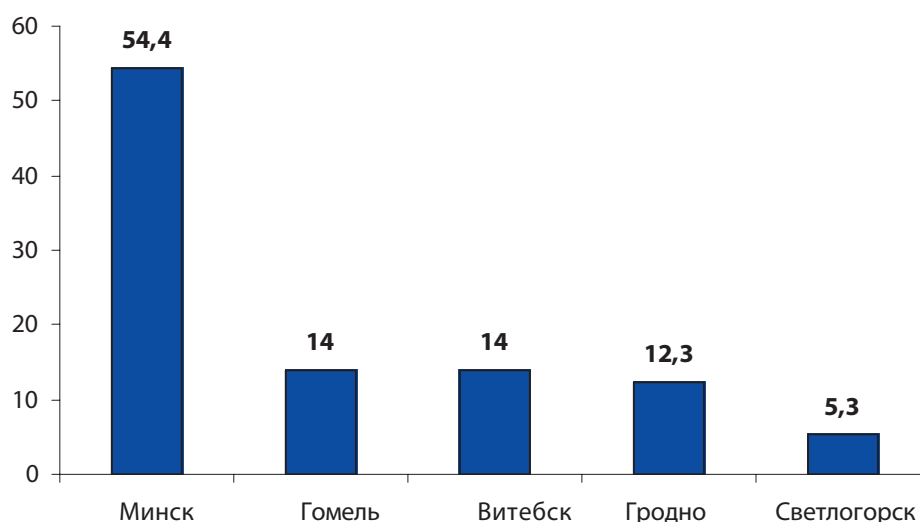


Рис. 1. Распределение респондентов по месту проживания, в %

Число респондентов, опрошенных в разных регионах Беларуси, приблизительно пропорционально числу беженцев, живущих в указанных городских и пригородных районах. В Минской и Гомельской областях (Светлогорск находится в Гомельской области) живут первая и вторая по численности общины беженцев (по данным официальной статистики, там проживает соответственно 63% и 15% общего количества беженцев). Одна из причин посещения Гомеля, Витебска и Гродно состояла в том, что УВКБ ООН финансировало там интеграционные проекты (в частности, бильярд-клуб в Гомеле, «Службу по консультированию по работе с беженцами» в Витебске, булочную в Гродно).

⁶⁹ Персональные интервью проводились в Беларуси в период с 23.06 по 5.09.2007. В среднем каждое интервью длилось 1-1,5 часа.



Рис. 2. Распределение респондентов по полу, в %

Гендерная структура выборки соответствует гендерной структуре взрослой части сообщества беженцев, проживающего в Беларуси (по официальным статистическим данным – соответственно 57% и 42%).

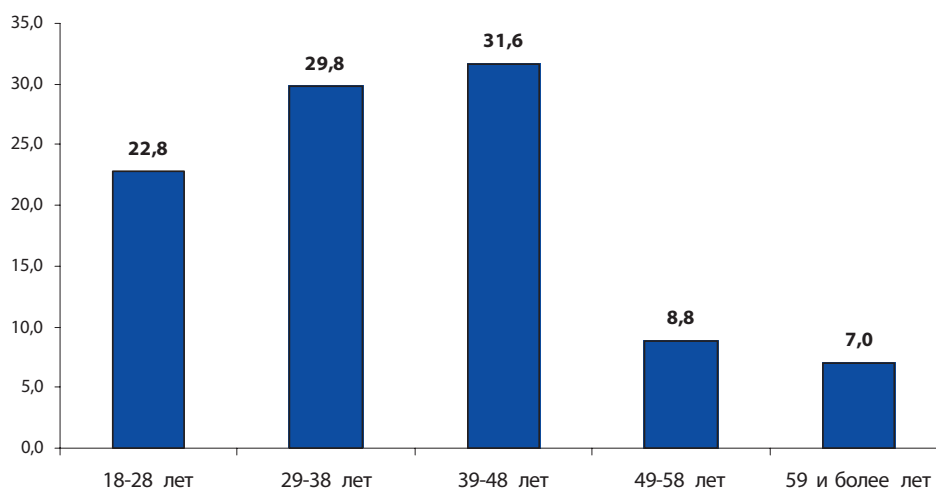


Рис. 3. Распределение респондентов по возрасту, в %

Большинство респондентов относится к возрастным группам 29-38 лет и 39-48 лет, а многим из них – около 40 лет. Многие респонденты учились в Беларуси (или в других странах СНГ), однако из-за войны или политических конфликтов не смогли вернуться в страны происхождения (например, в Афганистан, Эфиопию, Либерию). Некоторые были жертвами военных конфликтов, возникших в бывших советских республиках (например, в Абхазии, Грузии).

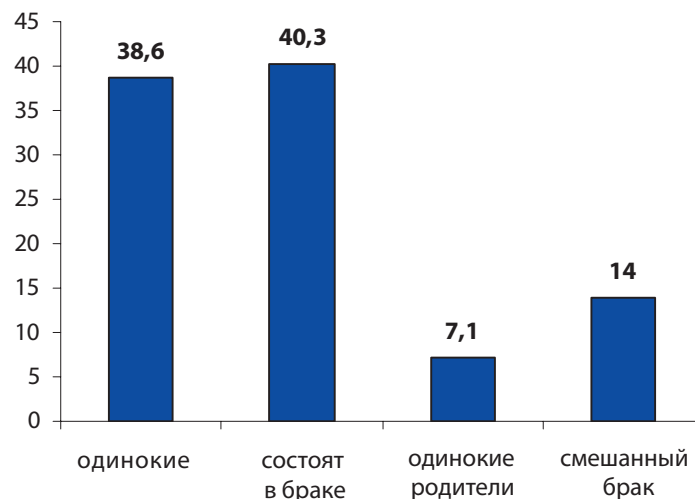


Рис. 4а. Распределение респондентов по семейному положению, в %

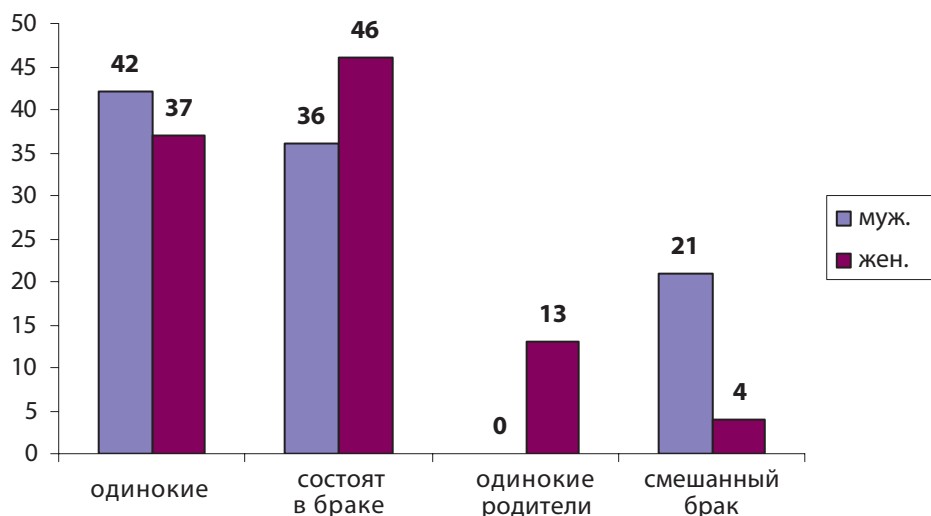


Рис. 4б. Распределение респондентов по семейному положению (в зависимости от пола), в %

На диаграмме 4а показано, что большинство респондентов состоят в браке (54,3%, учитывая смешанные браки). «Смешанный брак» означает брак с гражданкой (гражданином) принимающей страны. На диаграмме 4б показано, что в смешанных браках чаще всего жена является гражданкой Беларуси (21% респондентов-мужчин женаты на гражданках Беларуси, тогда как замужем за гражданами Беларуси состоят 4% респондентов-женщин). Местный супруг (супруга) может быть причиной ограничения доступа беженца к определенным пособиям. На диаграмме 4б показано, что среди респондентов больше замужних женщин, чем женатых мужчин (соответственно 46% и 37%).

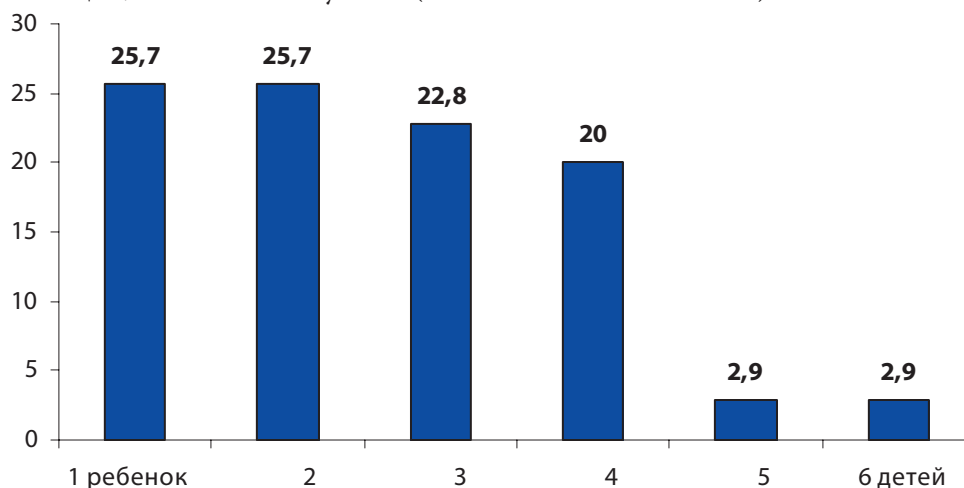


Рис. 5. Распределение респондентов по количеству детей, в %

Почти в половине (48,6%) семей – три ребенка и больше; по белорусскому законодательству эти семьи могут регистрироваться как «многодетные» и получать дополнительную социальную помощь. Некоторые респонденты уже получили справки многодетных семей, но очень часто они не знают, как воспользоваться дополнительными правами, вытекающими из такого статуса (например, первоочередным правом на социальное жилье).

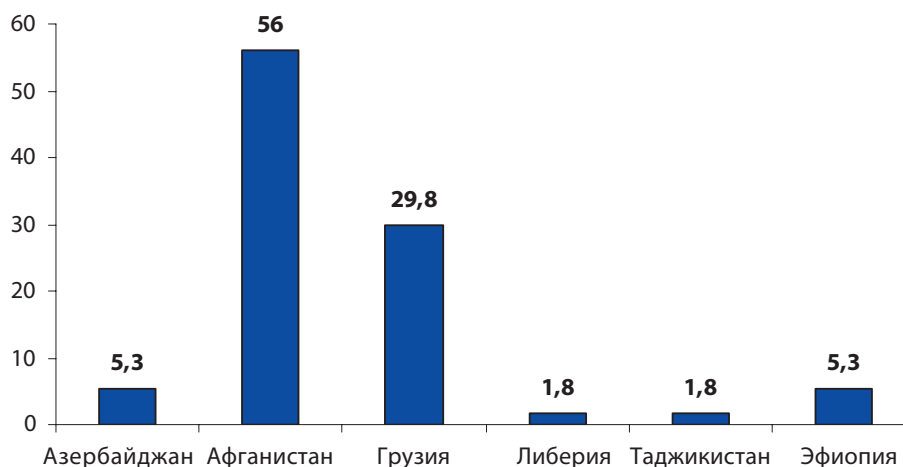


Рис. 6. Распределение респондентов по стране происхождения, в %

Состав выборки респондентов аналогичен общему составу совокупности беженцев в Беларуси. По официальным статистическим данным, большинство взрослых беженцев (66%) родом из Афганистана, а вторую по величине группу составляют беженцы из Грузии (18%).

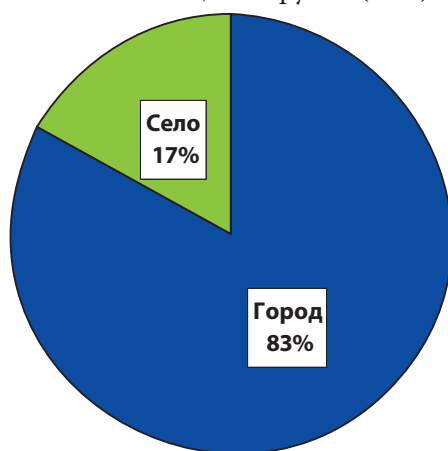


Рис. 7. Распределение респондентов по типу поселения в стране происхождения, в %

На диаграмме 7 показано, что большинство респондентов, как и большинство сообщества беженцев, в стране происхождения жили в городах. Этот факт в значительной степени объясняет нежелание беженцев селиться в деревнях, хотя правительство предлагает этот вариант. Беженцы из городов также, как правило, имеют более высокий уровень образования.

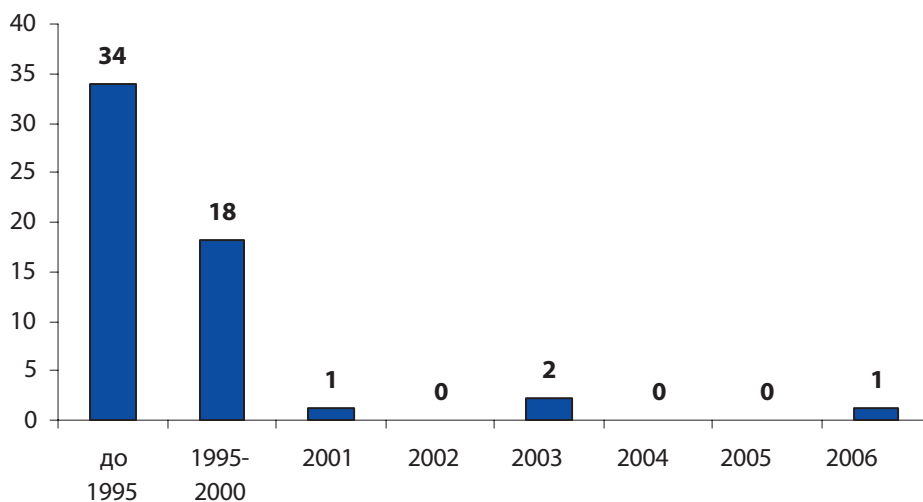


Рис. 8а. Распределение респондентов по году прибытия в страну, чел.

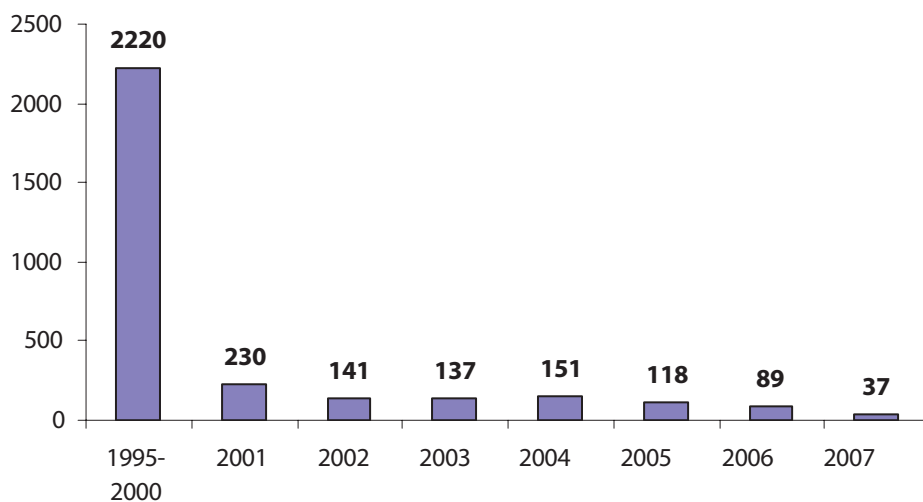


Рис. 8б. Реальное количество поданных за год заявлений на статус беженца

На диаграммах 8а и 8б показано, что респонденты, как и большинство беженцев в Беларуси, прибыли в страну в начале 1990-х годов, в период распада Советского Союза, или же находились там после завершения обучения в вузах.

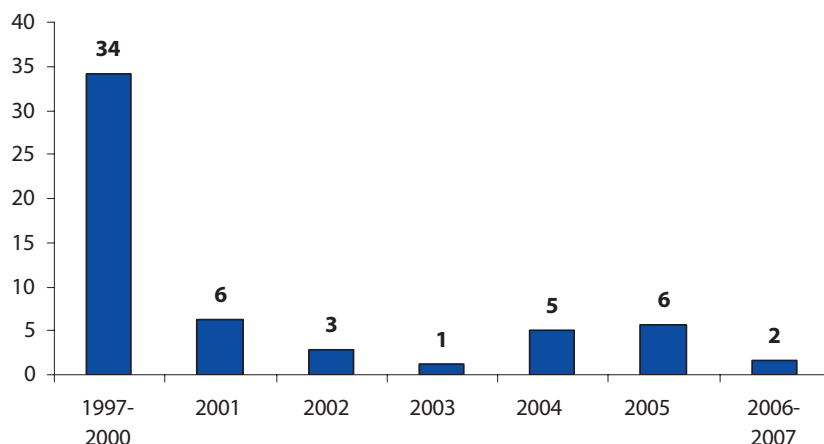


Рис. 9а. Распределение респондентов по году признания статуса беженца, чел.

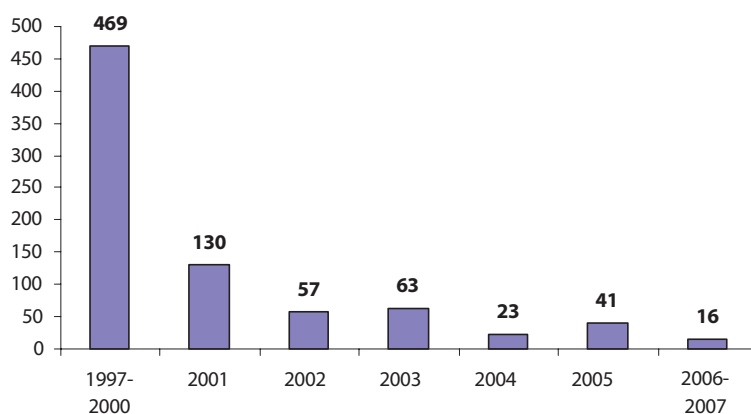
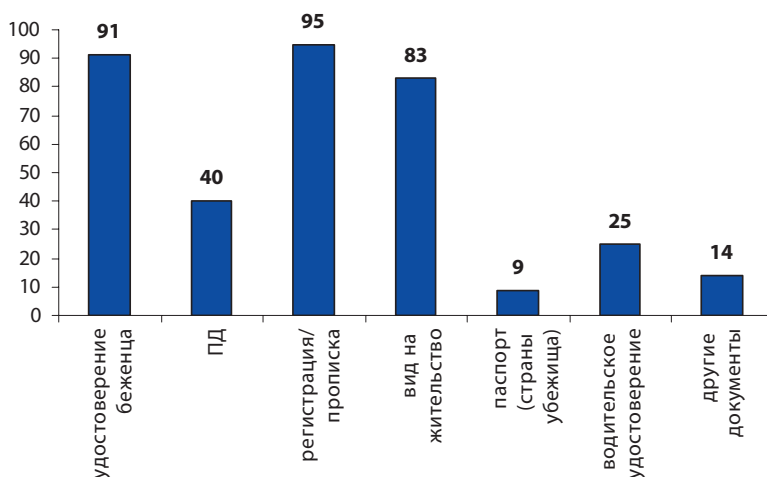


Рис. 9б. Реальное количество лиц, получивших статус беженца за год

Процедуры признания статуса беженца были введены в Беларуси, начиная с 1997 года.

Сравнение диаграмм 9а и 9б показывает, что большинство респондентов, как и большинство беженцев в Беларуси, получили статус беженца в период с 1997 по 2000 гг. Год признания статуса беженцев был зафиксирован так, как его сообщили респонденты, и не проверялся. В последние годы процент признания снизился.



Сумма превышает 100%, так как респонденты могли выбирать больше одного ответа

Рис. 10а. Распределение респондентов по наличию у них документов, в %

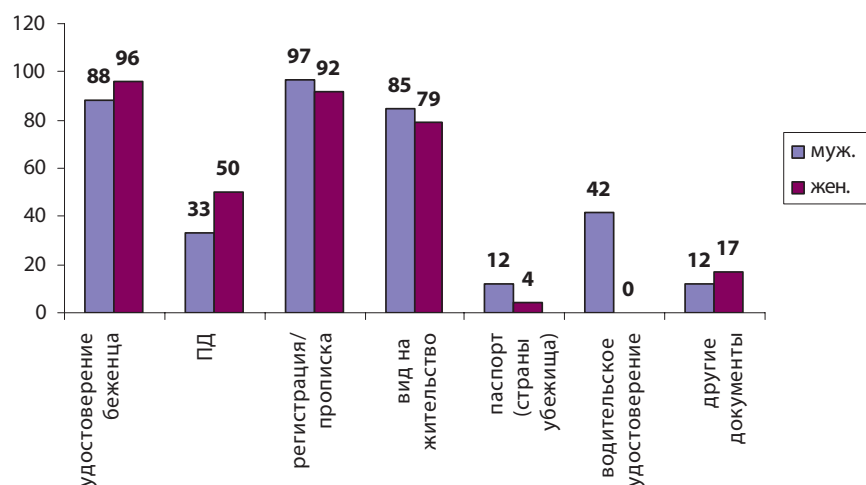


Рис. 10б. Распределение респондентов по наличию у них документов (в зависимости от пола), в %

Низкий процент натурализованных респондентов (9%) можно частично объяснить действующим в Беларуси требованием о том, что заявители должны задокументировать свой отказ от гражданства страны происхождения. Хотя это требование не должно применяться к беженцам (оно противоречит Конвенции 1951 года), некоторым удалось его выполнить. Беженцам выдается проездной документ (ПД), который не соответствует Конвенции 1951 года. 24,6% респондентов имеют водительское удостоверение, полученное либо в их странах происхождения, либо в Беларуси. Среди респондентов-женщин таких вообще нет. Респонденты, которые отметили графу «другие документы» (14%), как правило, имеют в виду «справки многодетных семей».

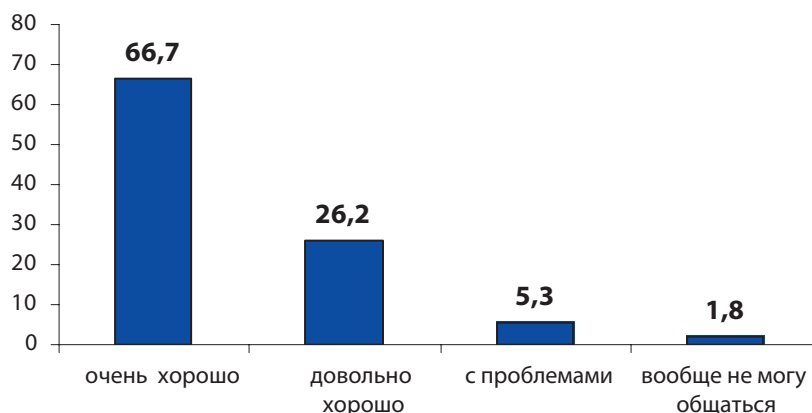


Рис. 11а. Распределение респондентов в зависимости от того, каким образом они оценивают свой уровень знания русского языка, в %

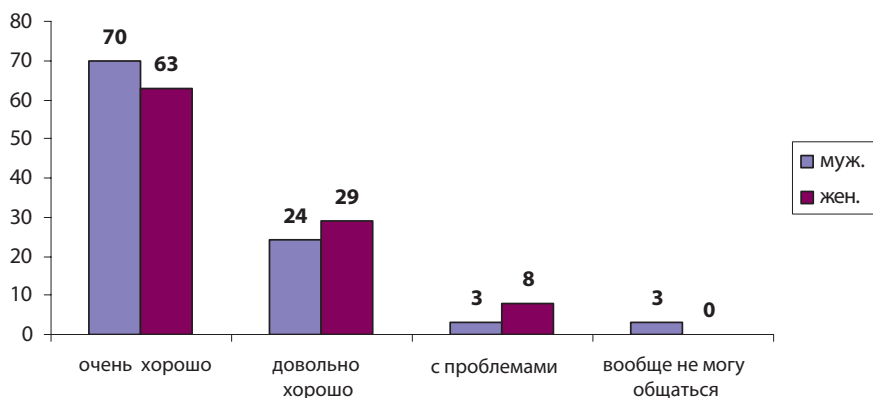


Рис. 11б. Распределение респондентов в зависимости от того, каким образом они оценивают свой уровень знания русского языка (в зависимости от пола), в %

На диаграммах 11а и 11б показано, что большинство респондентов хорошо владеют русским языком, так как многие из них учились в Беларуси и (или) жили в стране минимум 10-15 лет. Те, у кого есть

трудности с языком, приехали в последние годы. На диаграмме 11b показано, что в плане владения русским языком значительных гендерных различий нет. Вероятно, на эти данные влияет то, что большинство респондентов, возможно, согласилось на интервью потому, что хорошо говорят по-русски.

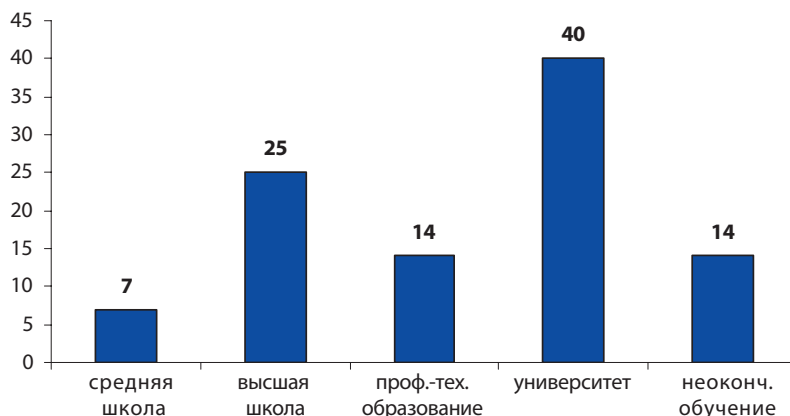


Рис. 12а. Распределение респондентов по уровню образования, в %

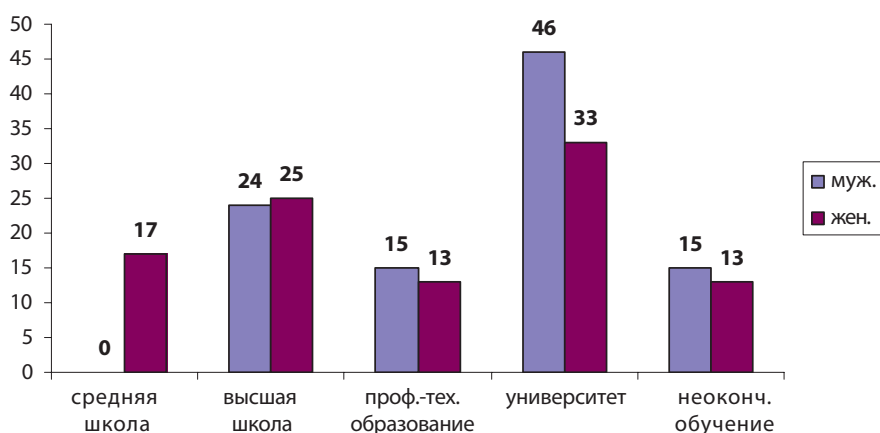


Рис. 12б. Распределение респондентов по уровню образования (в зависимости от пола), в %

На диаграмме 12а показано, что у большинства беженцев – высокий уровень образования: 93% респондентов имеют как минимум среднее образование, 54,4% - профессионально-техническое или высшее образование (соответственно 14% и 40,4%). Около 2/3 респондентов учились в бывших советских республиках, поэтому вопрос о признании дипломов для них не актуален. Ни один из тех, кто учился в Афганистане, не пытался добиться признания своей квалификации. Разбивка по полу (диаграмма 12б) показывает, что уровень образования у женщин-беженок ниже, чем у мужчин.

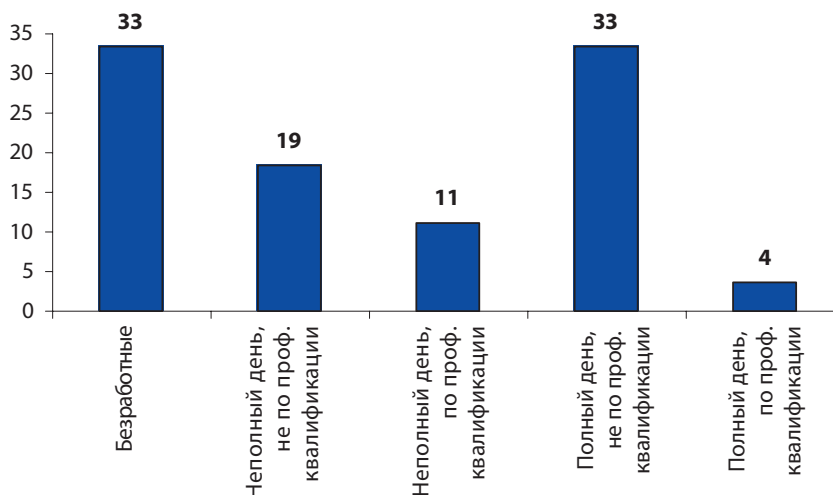


Рис. 13а. Распределение трудоустроенных и нетрудоустроенных респондентов, в %

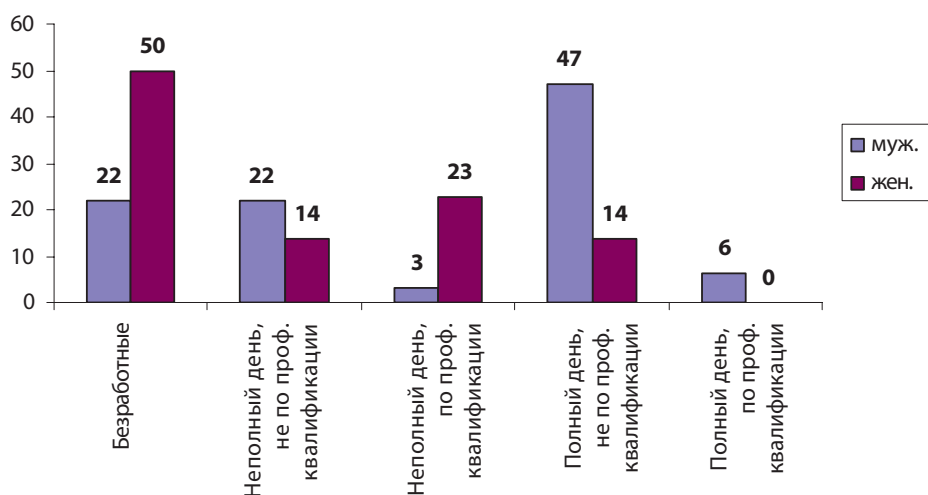


Рис. 13b. Распределение трудоустроенных и нетрудоустроенных респондентов (в зависимости от пола), в %

На диаграмме 13а показано, что большинство занятых респондентов (52%) не занимают должности, соответствующие их профессиональной квалификации. Это можно частично объяснить тем, что многие работодатели считают их знание русского языка недостаточным и предпочитают не брать на работу иностранцев, а частично – тем, что более высокий доход можно получить, например, на рынке. Около 33% заявили, что являются безработными.

На диаграмме 13b показано, что большинство безработных респондентов – женщины, которые сидят дома и смотрят за детьми.

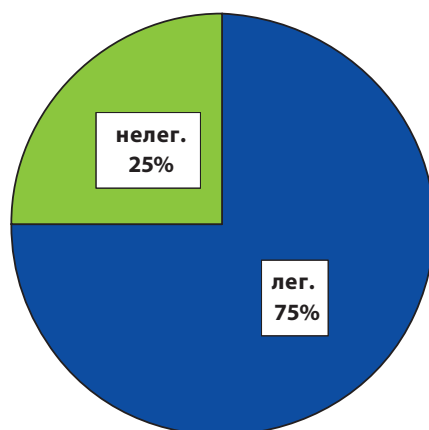


Рис. 14. Распределение респондентов в зависимости от официального/нелегального трудоустройства, в %

По результатам интервью с респондентов сообщили, что работают легально, хотя, как известно, среди беженцев широко распространена нелегальная занятость. Высокий процент легальной занятости означает, что беженцы платят налоги и делают взносы на социальное обеспечение.

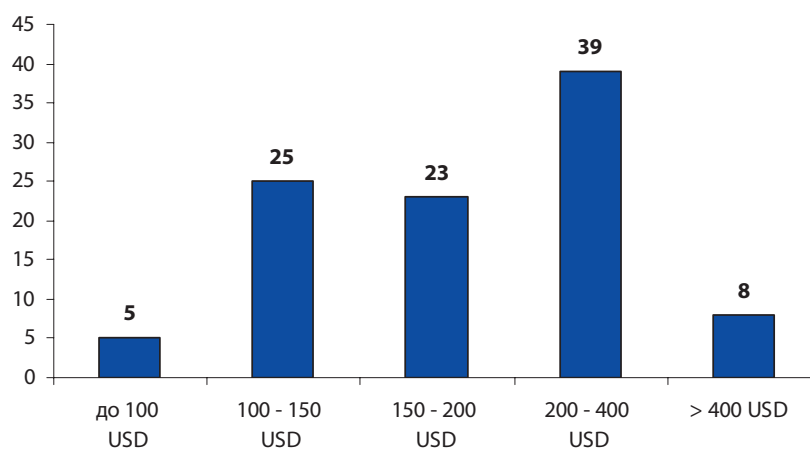


Рис. 15. Распределение респондентов по уровню месячного дохода, в %

47% респондентов зарабатывают более 200 долларов в месяц; это соответствует среднему уровню зарплаты в Беларуси, который составляет 250 долларов в месяц. Хотя зарплаты респондентов не ниже, чем заработки белорусских граждан, необходимо учитывать, что в большинстве случаев беженцам приходится больше платить за жилье и содержать многодетные семьи. Это соображение объясняет, почему почти каждый хочет получить лучше оплачиваемую работу и редко соглашается на официальную работу, соответствующую профессиональной квалификации.

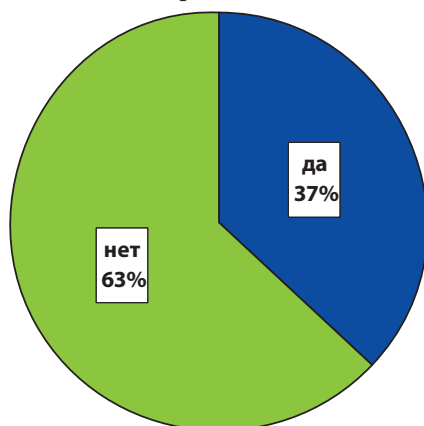


Рис. 16. Распределение респондентов по наличию/отсутствию долгов, в %

Хотя многие респонденты считают свои доходы недостаточными, 63,2% из них удается жить без долгов. Когда нужен кредит, большинство полагается на «круг друзей», но некоторые респонденты сообщили, что получили банковские ссуды.

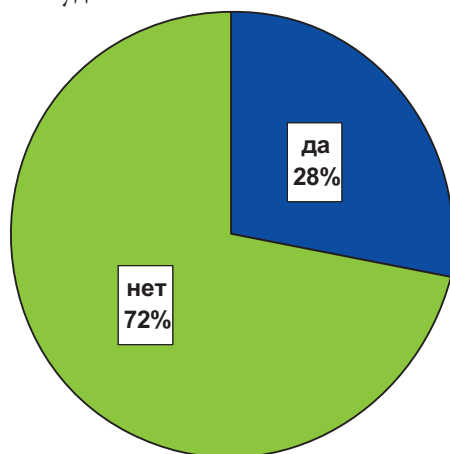


Рис. 17. Распределение респондентов, имеющих опыт работы частным предпринимателем, в %

Многие беженцы склонны к предпринимательской деятельности, 78% их думают о том, чтобы начать собственное дело. Лишь у 28% есть реальный опыт управления предприятием. Судя по ответам респондентов, главные их трудности проистекают из отсутствия начального капитала (68% заявили, что начальный капитал был бы для них самым необходимым фактором для того, чтобы начать бизнес).

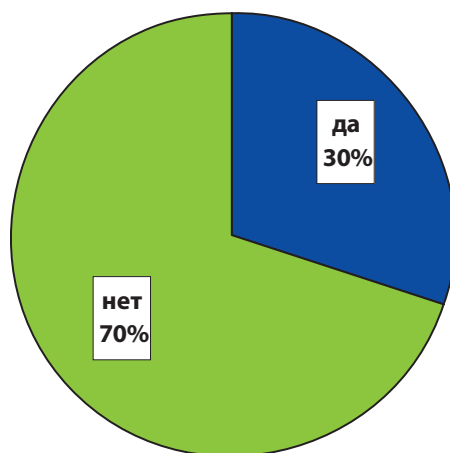


Рис. 18. Распределение респондентов в зависимости от того, брали ли они когда либо банковский кредит, в %

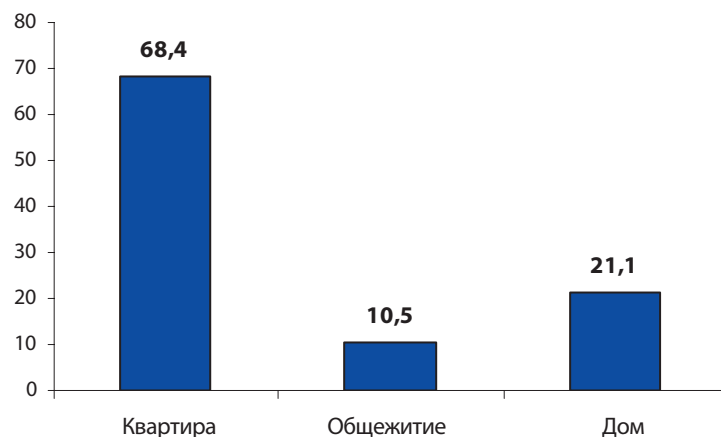


Рис. 19. Распределение респондентов по типу жилья, в %

Центров временного размещения в Беларуси нет. Большинство респондентов живут в квартирах, взятых в субаренду. Большинство респондентов, сдающих квартиры в аренду, состоят в браке с местными (так как их супруги имеют доступ к социальному жилью). Незначительная часть респондентов отметила, что у них есть собственное жилье.

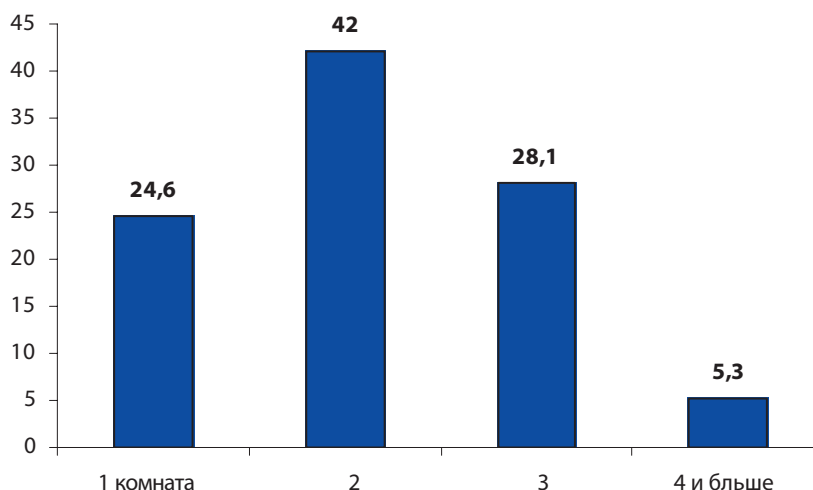


Рис. 20. Распределение числа комнат в квартире/доме, в %

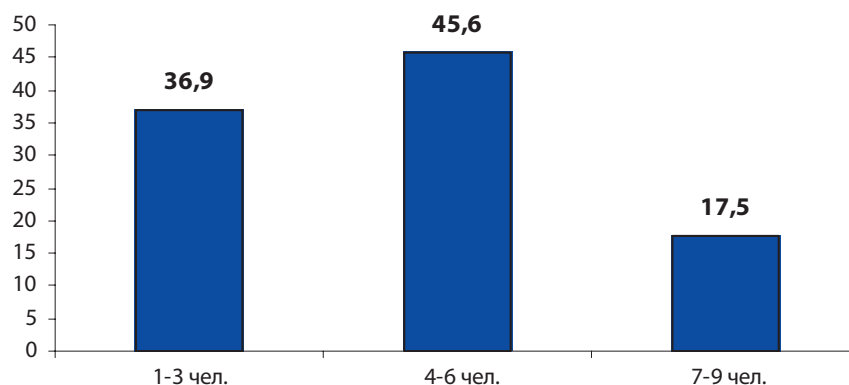


Рис. 21. Распределение числа беженцев, живущих вместе, в %

Сравнение диаграмм 20 и 21 показывает, что более 63% респондентов живут вместе с 4 и более другими лицами (обычно это члены семьи, другие родственники и друзья) в 2-3 комнатах (кухня считается комнатой). Три поколения могут жить вместе. Иногда в квартире проживают и ее хозяйка.

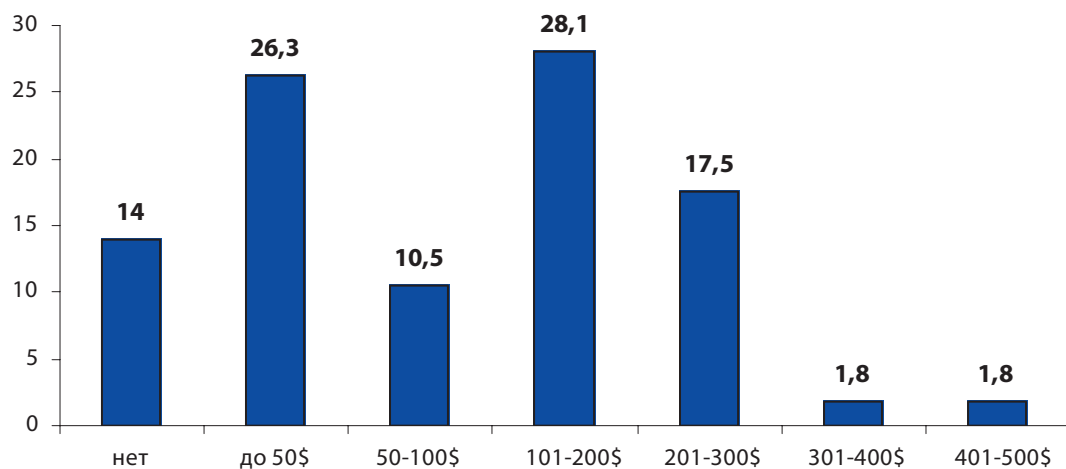


Рис. 22. Распределение арендной платы, уплачиваемой беженцами (в месяц), в %

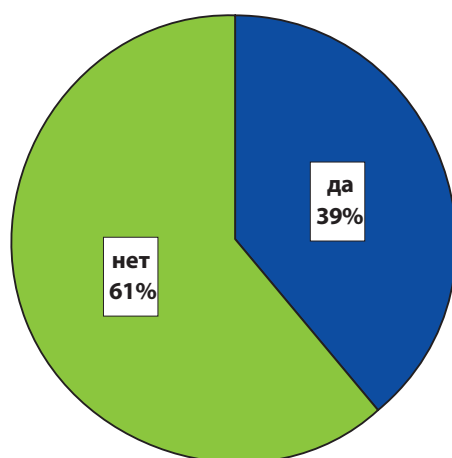


Рис. 23. Распределение респондентов, живущих в соответствии с пропиской, в %

Регистрация («прописка») большинства респондентов (61,4%) не соответствует их фактическому месту жительства, что означает, что они купили фиктивную «прописку» и столкнулись с проблемами в доступе к социальным услугам и пособиям. Их могут оштрафовать за нарушение режима постоянного проживания, но лишь немногие сообщили о преследовании.

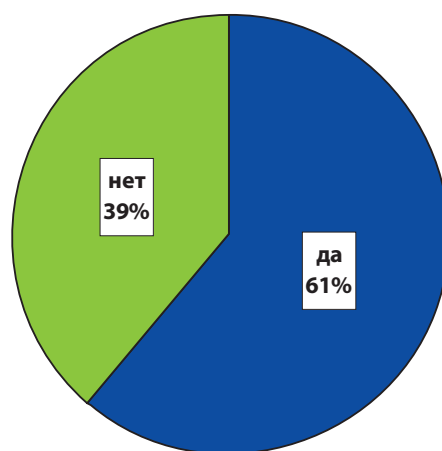


Рис. 24. Распределение респондентов, удовлетворенных/не удовлетворенных условиями своего проживания, в %

Хотя 61,4% респондентов заявили, что удовлетворены жилищными условиями, лишь 1/3 из них не хотят менять место жительства. Многие хотели бы переехать в лучшее жилье, если бы могли себе это позволить.

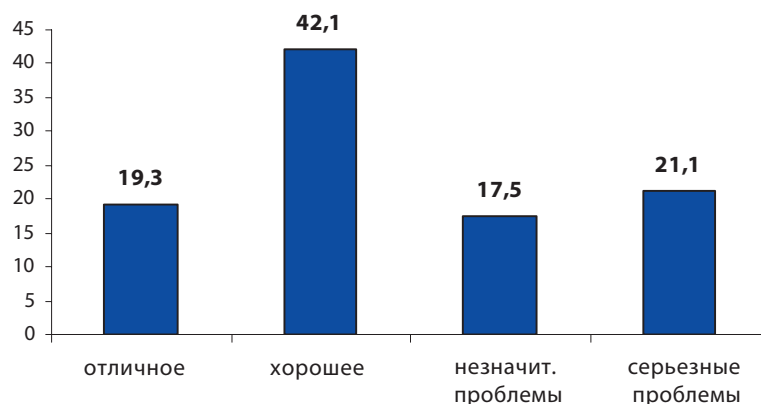


Рис. 25а. Распределение респондентов по состоянию здоровья, в %

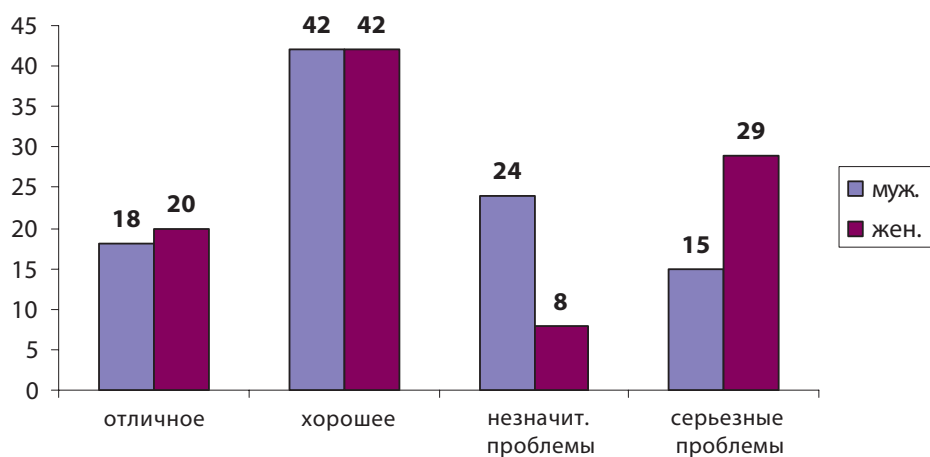


Рис. 25б. Распределение респондентов по состоянию здоровья, (в зависимости от пола), в %

Диаграммы 25а и 25б построены по информации, предоставленной респондентами в отношении состояния своего здоровья. Здесь видно, что о плохом состоянии здоровья сообщили больше женщин (29%), чем мужчин. Обычно беженцы имеют такие же проблемы со здоровьем, что и местное население.

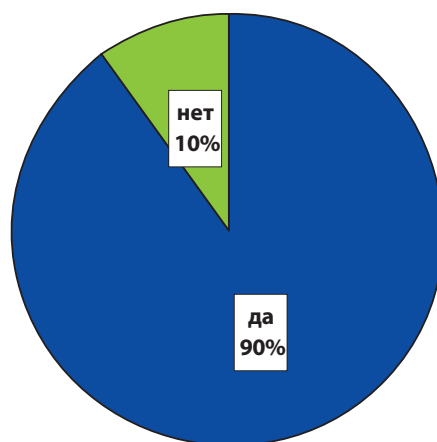


Рис. 26. Распределение респондентов, удовлетворенных/ не удовлетворенных уровнем медицинских услуг, в %

Респонденты были в основном удовлетворены медицинской помощью, получаемой в больницах и поликлиниках, но во многих случаях у них нет денег для оплаты более качественного лечения или лекарств. Вместе с тем, некоторые респонденты упомянули о случаях ненадлежащего поведения медицинского персонала, что можно отнести на счет незнания некоторыми медработниками положения беженцев и их прав.

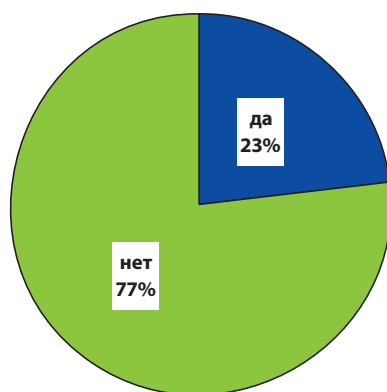


Рис. 27а. Распределение респондентов, сталкивавшихся с проявлением враждебности со стороны местного населения, в %

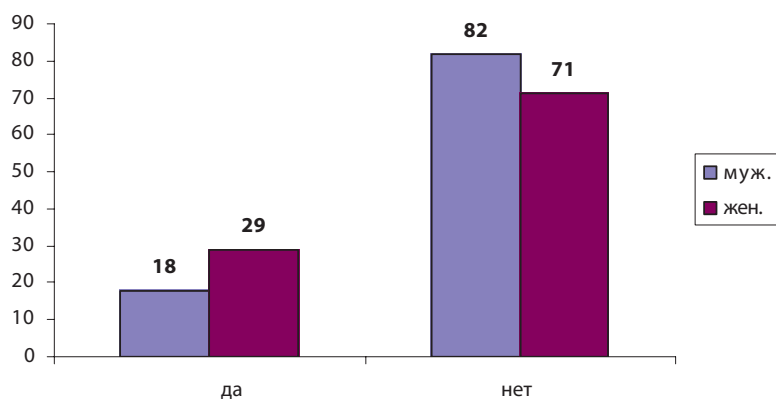


Рис. 27б. Распределение респондентов, сталкивавшихся с проявлением враждебности со стороны местного населения (в зависимости от пола), в %

Сравнение диаграмм 27а и 27б показывает, что, хотя негативных впечатлений было больше у женщин, чем у мужчин, большинство респондентов не сталкивалось с враждебностью со стороны белорусского населения. Коллектив ПИБ установил, что в общем отношении к беженцам – позитивное. Некоторые респонденты указали, что враждебность, с которой они сталкивались, имеет личный (не этнический) характер. Некоторые респонденты упомянули, что отношение в больших городах лучше, чем в сельской местности.

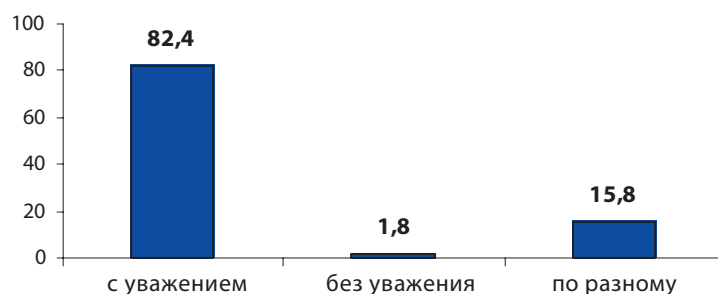


Рис. 28а. Распределение ответов на вопрос «Как с вами обращается милиция?», в %

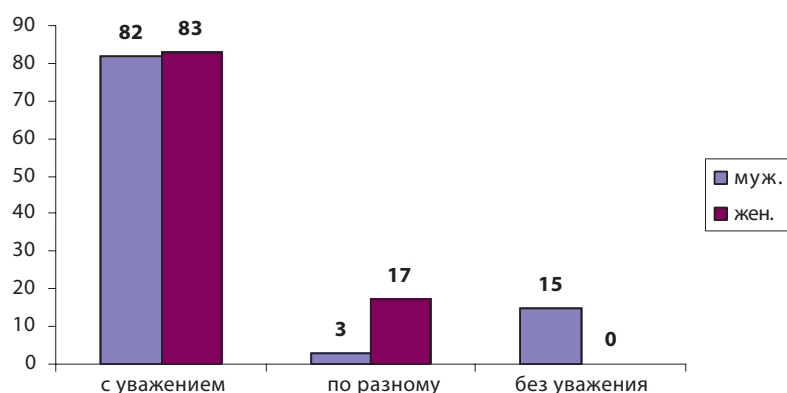


Рис. 28б. Распределение ответов на вопрос «Как с вами обращается милиция?» (в зависимости от пола), в %

Диаграммы 28а и 28б показывают, что, в общем, милиция относится корректно и к женщинам, и к мужчинам; лишь у 15,8% впечатления неоднозначные. Ни один из респондентов не сообщил о вымогании взятка.

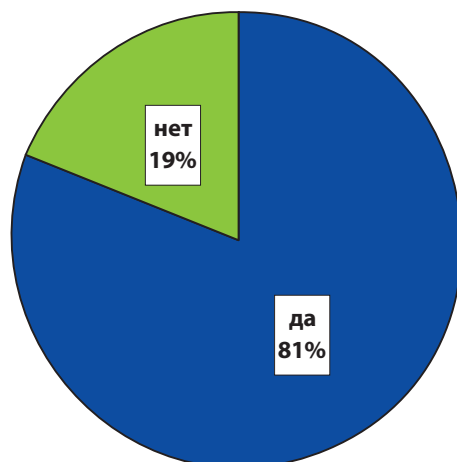


Рис. 29а. Распределение респондентов, имеющих друзей среди местного населения, в %

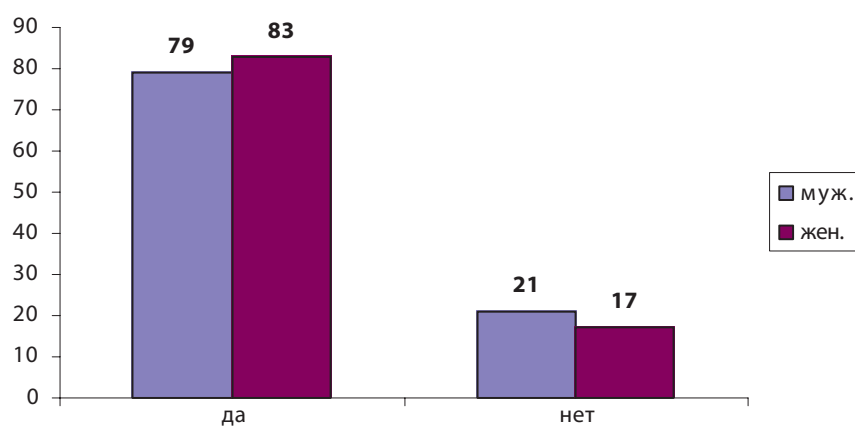


Рис. 29б. Распределение респондентов, имеющих друзей среди местного населения (в зависимости от пола), в %

Сравнение диаграмм 29а и 29б показывает, что, независимо от пола, у значительного большинства респондентов (80,7%) есть местные друзья.

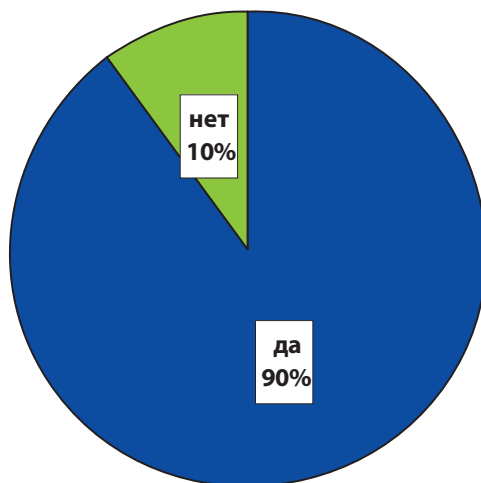


Рис. 30а. Распределение респондентов, чувствующих себя в безопасности в данной стране, в %

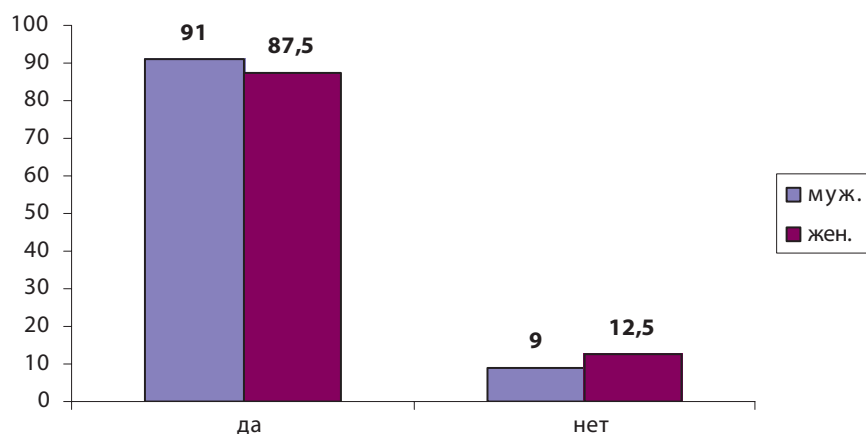


Рис. 30b. Распределение респондентов, чувствующих себя в безопасности в данной стране (в зависимости от пола), в %

Чувствовать себя в безопасности в принимающей стране – одна из основополагающих предпосылок для успешной интеграции. Тот факт, что 89,5% респондентов чувствуют себя в Беларуси в безопасности, вкпе с данными, представленными на диаграммах 27-29, и независимыми выводами коллектива ПИБ, означает, что в Беларуси создана благоприятная среда для интеграции беженцев. Этот вывод подтверждается также диаграммами 31-32, где показано, что с респондентов планируют остаться в Беларуси и подать ходатайство о получении гражданства. Диаграмма 30b показывает, что большинство женщин-беженек тоже чувствуют себя в Беларуси в безопасности.

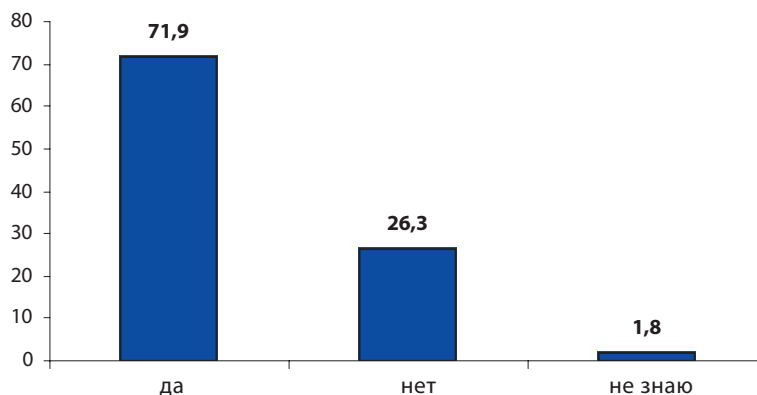


Рис. 31a. Распределение респондентов, планирующих остаться в данной стране, в %

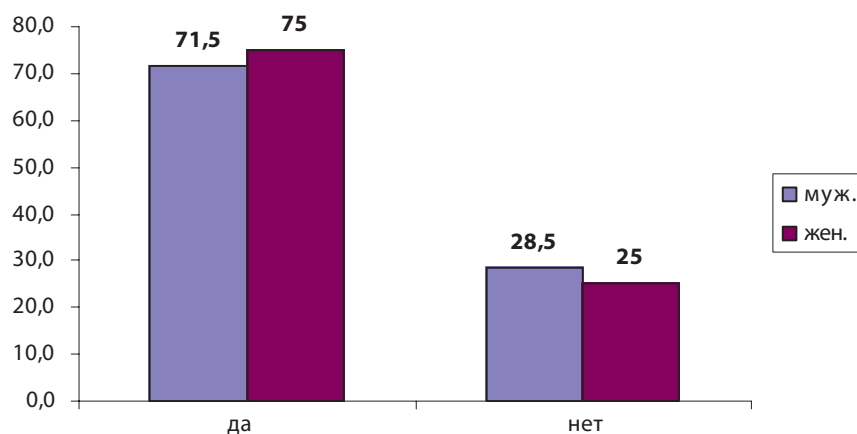
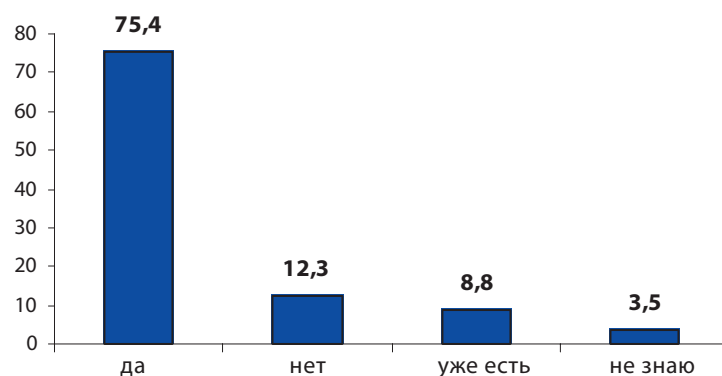


Рис. 31b. Распределение респондентов, планирующих остаться в данной стране (в зависимости от пола), в %

Из диаграмм 31a и 31b видно, что большинство респондентов, независимо от пола, планировали остаться в Беларуси. Большинство из тех, кто не планировал остаться, надеялся переехать в третью страну; 5% респондентов хотели вернуться обратно в страну происхождения.



«Да» означает, что респонденты подали или планируют подать ходатайство о гражданстве

Рис. 32а. Распределение респондентов, планирующих получить гражданство, в %

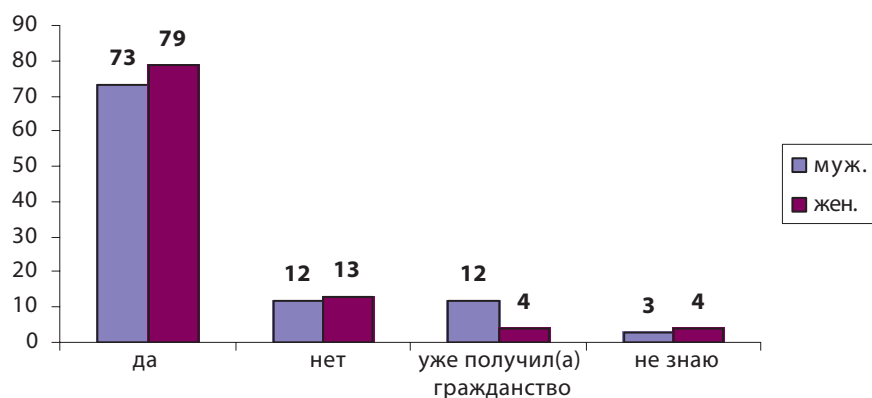


Рис. 32б. Распределение респондентов, планирующих получить гражданство (в зависимости от пола), в %

Диаграммы 32а и 32б показывают, что среди респондентов и мужчины, и женщины, информированы о возможности получения гражданства, а большинство из них (75%) подали или намереваются подать соответствующее ходатайство.

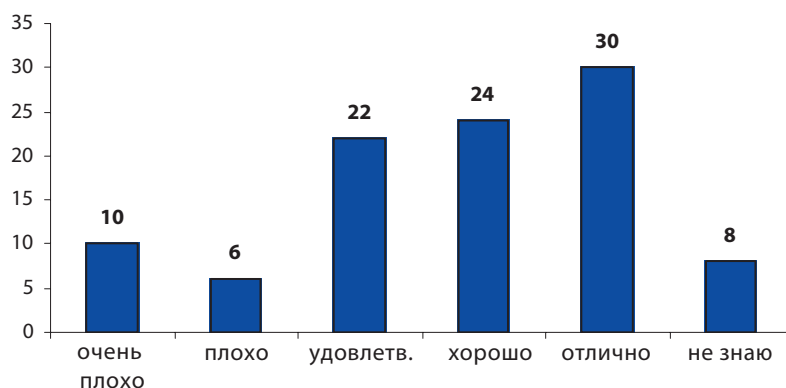


Рис. 33. Оценивание респондентами качества помощи, предоставляемой Красным Крестом, в %

В целом услуги, оказываемые Красным Крестом, высоко оцениваются респондентами (54% дали оценку «отлично» и «хорошо»). Это можно объяснить тем, что многие получают ежемесячную финансовую помощь, а некоторым выдается одежда. Иногда у беженцев довольно высокие ожидания в отношении Красного Креста, но они не всегда оправдываются, что объясняет, почему некоторые респонденты поставили более низкие оценки (16% - «плохо» и «очень плохо»). 8% респондентов не смогли оценить деятельность Красного Креста; это были в основном хорошо интегрировавшиеся люди, которые в материальной помощи не нуждались.

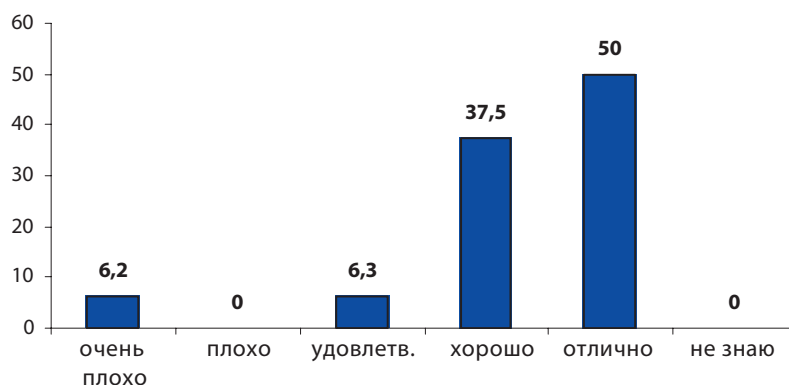


Рис. 34. Оценивание респондентами качества помощи, предоставляемой «Эврика», в %

Центр для детей и юношества «Эврика», работающий с детьми беженцев по проекту УВКБ ООН, получил в основном отличные и хорошие оценки, что можно объяснить тем, что беженцы понимают, что занимать детей различными внешкольными мероприятиями – один из главных шагов для их интеграции в белорусское общество. Кроме того, некоторые из молодых респондентов сами посещали «Эврику» несколько лет назад. Они считают, что эта организация много сделала для развития их навыков и помогла им подружиться с местными жителями.

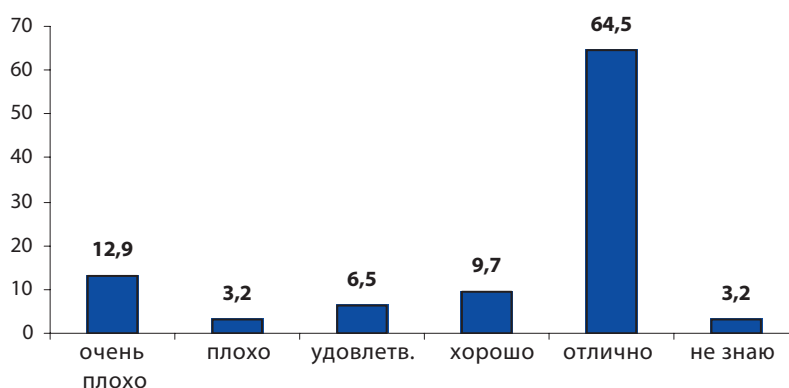


Рис. 35. Оценивание респондентами качества помощи, предоставляемой «Службой по консультированию по работе с беженцами», в %

«Служба по консультированию по работе с беженцами» - это НПО, которая работает с беженцами больше, чем любая другая организация. Она сопровождает беженцев с самого первого шага, когда они подают ходатайство о предоставлении убежища в Республике Беларусь, и продолжает помогать им и давать параюридические консультации для признания их беженцами. Беженцы высоко оценивают помощь, оказанную этой НПО, и во многих случаях понимают, что, хотя сотрудники этой организации делают все возможное, они не могут решить все их проблемы.

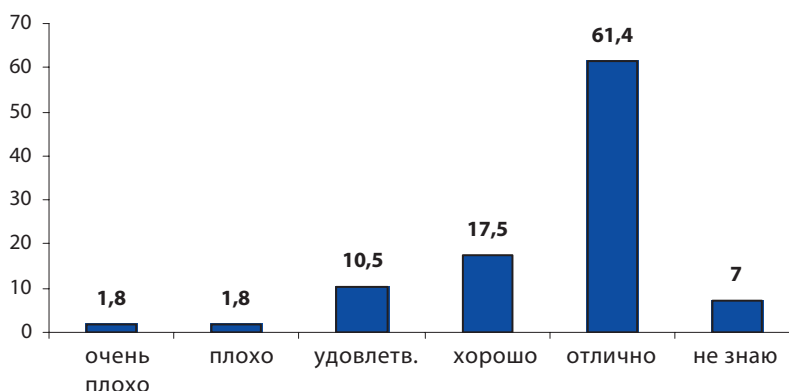


Рис. 36. Оценивание респондентами качества услуг, предоставляемых Департаментом по гражданству и миграции, в %

За очень немногими исключениями, респонденты высоко оценили услуги, предоставляемые Департаментом по гражданству и миграции Министерства внутренних дел, что является показателем того, что это ведомство в целом удовлетворительно выполняет свои обязанности, связанные с признанием беженцев и предоставлением гражданства, что правила соблюдаются и что сотрудники ведомства относятся к беженцам с уважением.

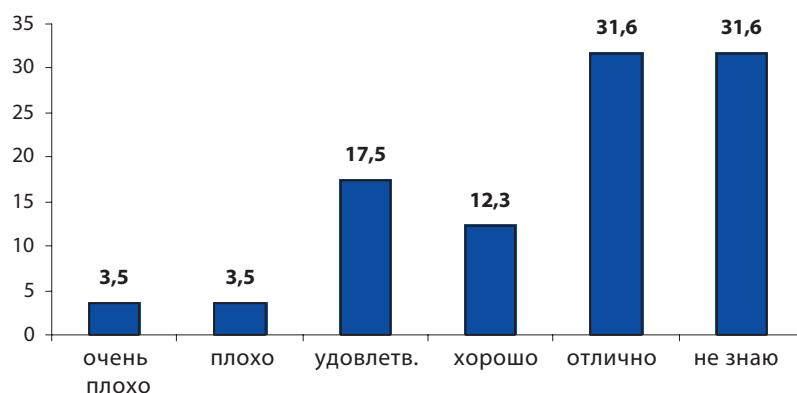


Рис. 37. Оценивание респондентами качества деятельности УВКБ ООН, в %

Количество респондентов, которые не смогли оценить деятельность УВКБ ООН (31,6%) можно объяснить тем, что многие беженцы не всегда осведомлены о том, как в действительности работает УВКБ ООН. Те, кто понимает, что многие виды деятельности НПО становятся возможными в рамках проектов УВКБ ООН, поставили ему оценки «отлично» и «хорошо».

Цитаты из отдельных интервью беженцев в Беларуси

1. Я не могу поехать на работу в другой город, потому что мои дети посещают школу в Минске. Кроме того, в другом месте безопасность моих детей не гарантирована. Красный Крест тоже ее не гарантирует (женщина-афганка).
2. Отношение изменилось; беженцев больше не принимают (женщина-афганка).
3. Мы не смогли собрать все необходимые документы для постановки в очередь на жилье, потому что у нас нет прописки (женщина-афганка).
4. Милиция всегда забирает нас в отделение для проверки документов, особенно документов наших сыновей (женщина-афганка).
5. Моего сына приговорили к двум годам тюрьмы. Если бы он был гражданином, то он получил бы условное наказание (женщина-афганка).
6. В нашей семье семь человек. Каждый год я плачу за прописку 300 долларов с человека (мужчина-афганец).
7. Чтобы получить кредит, мне нужно двое белорусских гарантов; нам очень сложно найти их (мужчина-афганец).
8. Трудно снять квартиру для многодетной семьи, потому что люди боятся, когда видят так много детей (мужчина-афганец).
9. Милиционер заставил нашу квартирную хозяйку выгнать нас из квартиры, потому что у нас не было правильной прописки. Я сказал в милиции, что если нас опять выгонят, я приду в отделение милиции со всеми своими вещами и позову телевидение (мужчина-афганец).
10. Можно зарабатывать на жизнь, но расходы на аренду и прописку съедают много денег (мужчина-афганец).
11. Я хочу получить паспорт, и все будет хорошо (женщина-грузинка).
12. Нам отказали в помощи в поликлинике, потому что мы были прописаны в другом районе. Пустили только детей (женщина-афганка).
13. Красный Крест обычно давал нам деньги на школьные принадлежности, но с прошлого года это прекратилось (женщина-афганка).
14. В больнице хотели, чтобы мы заплатили, но потом они проверили наш статус, и все было нормально (женщина-афганка).
15. Лучше бы мы уехали на Запад, там лучше (женщина-афганка).
16. Я не хожу в школу, я закончила только три класса. Чтобы заработать какие-то деньги, я пеку пирожки и продаю их с братом на рынке. Вырученные деньги я отдаю за аренду и еду. Только по выходным у меня есть свободное время, чтобы сходить в «Эврику». Я тяжело работаю для своей семьи, потому что не хочу, чтобы мои братья пропускали школу. Я смотрю и за отцом-инвалидом, которому нужно ходить в больницу каждый день. Его здоровье становится все хуже и хуже. Иногда с ним случаются эпилептические припадки на улице, и все вокруг думают, что он пьяный. Мы подали заявление о переселении в другую страну, потому что ему нужно лучшее лечение (девочка-афганка).
17. Никогда не испытывал притеснений в школе из-за своего статуса (девочка-грузинка).
18. Условия в общежитии плохие. Моя дочка заболела астмой, и мне пришлось отослать ее к друзьям, чтобы ей не стало хуже (мужчина-афганец).
19. Если я не поступлю в университет, то найду работу (юноша-афганец).
20. «Эврика» - самый лучший проект, но и он не очень хорошо организован. Люди идут туда без знаний и приходят оттуда без знаний (мужчина-афганец).
21. УВКБ ООН могло бы работать лучше. Прежде всего они могли бы перестать думать, что они – самые умные (мужчина-афганец).
22. В Минске живет много богатых афганцев, которые могли бы помочь беженцам начать собственное дело (мужчина-афганец).
23. В бюро по трудоустройству мне предложили работу по уходу за животными за 75 долларов. Я отказался (мужчина-афганец).

24. Мой сын окончил 7 классов, но потом мне пришлось забрать его на рынок грузчиком (мужчина-афганец).
25. Персонал УВКБ ООН ничего не делает. На встречах они всегда что-то обещают, но потом ничего не происходит (мужчина-афганец).
26. Есть детская программа на каникулы, но туда берут только тех детей, у чьих родителей есть нужные связи (мужчина-афганец).
27. Учителя хорошо поняли наше трудное положение и всегда помогали нам. Они никогда не брали с нас деньги за школьное питание или за билеты в театр (женщина-афганка).
28. Я мог бы жить в этом городе только в том случае, если бы санитарные условия были лучше (мужчина-афганец).
29. Я хотел бы вернуться обратно домой, когда война закончится (мужчина-грузин).
30. Мама хочет вернуться домой, а я хотел бы остаться в Беларуси (мужчина-грузин).
31. Встаю в 4-5 часов утра и иду на рынок работать грузчиком. Днем хожу на занятия в университет, а около 16.00 возвращаюсь на работу. Так я оплачиваю учебу (мужчина-грузин).
32. Когда я получу белорусский паспорт, поеду в Афганистан. Сердце разрывается, когда я вспоминаю о матери, которая осталась там (мужчина-афганец).
33. Я согласился бы поселиться в деревне, но сейчас это невозможно, потому что моя жена-белоруска и дочь здесь, в городе (мужчина-афганец).
34. Мне и моей сестре предложили ходить на курсы языка. Мы посещали их определенное время, но потом бросили, потому что нам там не очень понравилось (девушка-афганка).
35. Мы получили интеграционное пособие от Красного Креста на содержание фермы, но мой сын заболел, и я потратил все деньги на лекарства (мужчина-грузин).
36. Если никто нам не поможет, мы вернемся в Грузию (мужчина-грузин).
37. Я не сообщаю в милицию о проявлениях враждебности, с которыми сталкиваюсь. Не хочу тратить на это свое время (мужчина-африканец).
38. Таксист отказался меня везти, наверно потому, что я черный. Когда я отказался выйти из машины, он стал мне угрожать и позвал на помощь других водителей (мужчина-африканец).
39. Милиционеры всегда относятся к нам с уважением. Когда я приехал, было хуже, но с тех пор их отношение изменилось (мужчина-афганец).
40. Я счастлив, что мои дети и внуки живут здесь вместе, далеко от войны (мужчина-грузин).

Проект по интеграции беженцев (ПИБ): МОЛДОВА⁷⁰

Статистический анализ ответов на анкету

Данный документ содержит ряд диаграмм, которые иллюстрируют социально-экономическое и правовое положение беженцев, живущих в Молдове. Информация, на которой основаны эти диаграммы, была собрана в ходе 56 конфиденциальных интервью с заинтересованными лицами, которые ответили на стандартную анкету (Приложение 1).

По данным официальной статистики, предоставленной коллективу ПИБ, в Молдове находятся 153 беженца (87 беженцев и 66 лиц с гуманитарным статусом), из которых 122 – взрослые. Эксперты ПИБ беседовали с 56 лицами, что составляет 46% от общего числа взрослых (старше 18 лет) беженцев.

Коллектив ПИБ не обязательно обращался к беженцам, которые хорошо интегрировались, так как такие лица, как правило, были менее доступны для опрашивающих по сравнению с теми, с кем можно наладить контакт через партнеров УВКБ ООН по осуществлению и через сообщества беженцев.

ПРИМЕЧАНИЕ:

Данный анализ построен на субъективных, личных оценках заинтересованных лиц, заявления которых в индивидуальном порядке не проверялись. Опрашиваемых просили отвечать искренне, и в целом суть их ответов подтверждена объективными выводами исследования ПИБ. Представленные в виде диаграмм, ответы опрошенных дают (в пределах статистически приемлемой погрешности) графическую сводку основных вопросов и проблем.

Некоторые вопросы были «открытыми», и Эксперты дословно записали ответы, отражающие взгляды и опыт беженцев (см. ниже).

Ниже также приведены избранные зависимости между социально-экономическим статусом респондентов и определенными позициями и мнениями.



Рис. 1. Распределение респондентов по месту проживания, в %

Число респондентов, опрошенных в разных регионах Молдовы, приблизительно пропорционально числу беженцев, живущих в указанных городских и пригородных районах. Большинство беженцев сконцентрировано в столице и ее пригородах, где возможностей найти работу больше, чем где-либо.

⁷⁰ Персональные интервью проводились в Молдове в период с 7.06 по 7.08.2007 г. В среднем каждое интервью длилось 1-1,5 часа.

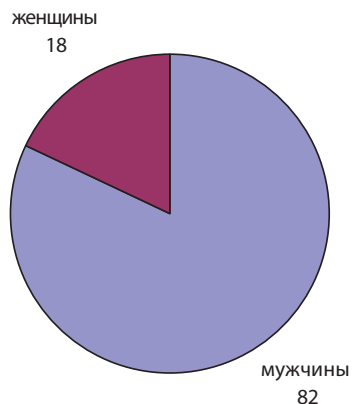


Рис. 2. Распределение респондентов по полу, в %

Гендерная структура выборки соответствует гендерной структуре сообщества беженцев в Молдове, где большинство беженцев – мужчины.

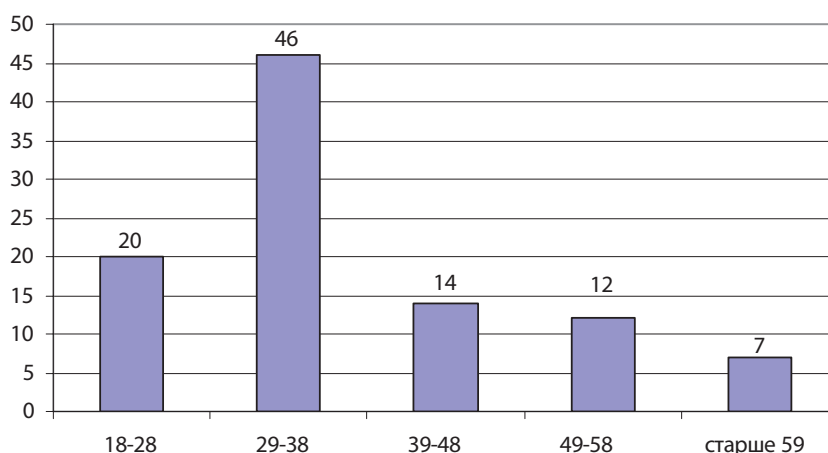


Рис.3. Распределение респондентов по возрасту, в %

Большинство респондентов довольно молоды и относятся к наиболее продуктивной возрастной группе (т.е. 29-38 лет). Некоторые из них учились в Молдове (или в других странах СНГ), однако из-за войны или политических конфликтов либо вообще не смогли вернуться в страны происхождения (например, в Судан, Сирию, Ирак, Иран), либо через некоторое время вновь приехали в Молдову и попросили убежища.

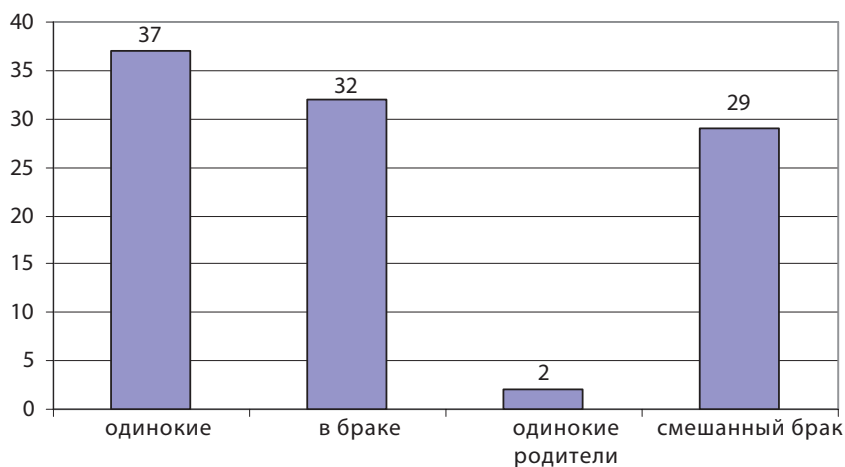


Рис. 4а. Распределение респондентов по семейному положению, в %

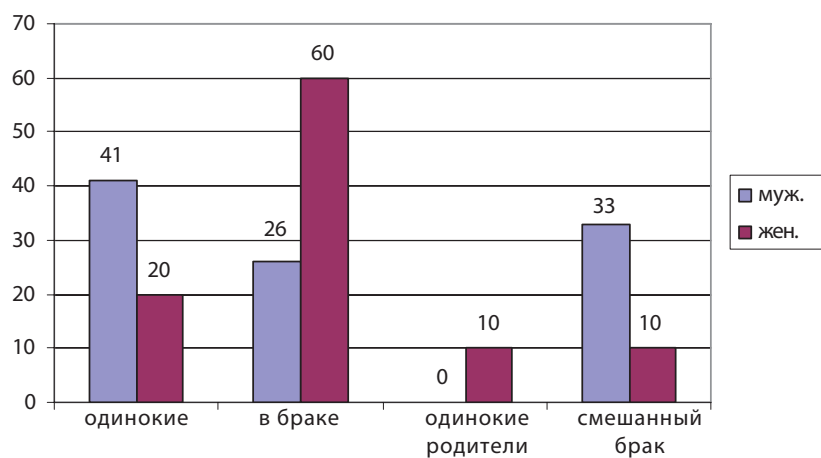


Рис.4б. Распределение респондентов по семейному положению (в зависимости от пола), в %

На диаграмме 4а показано, что большинство респондентов состоят в браке (61%, учитывая смешанные браки). «Смешанный брак» означает брак с гражданкой (гражданином) принимающей страны; такие браки широко распространены в Молдове (32%). На диаграмме 4б показано, что в смешанных браках чаще всего жена является гражданкой Молдовы (33% респондентов-мужчин и 10% респондентов-женщин состоят в браке с гражданами Молдовы). Местный супруг (супруга) может быть причиной ограничения доступа беженца к определенным социальным пособиям, но и может содействовать доступу к другим видам помощи, обычно доступным гражданам (например, некоторые семьи беженцев имели право на пособие по беременности и родам только потому, что один из супругов был гражданином Молдовы). На диаграмме 4б показано также, что среди беженцев-мужчин много одиноких, тогда как большинство женщин-беженек замужем.

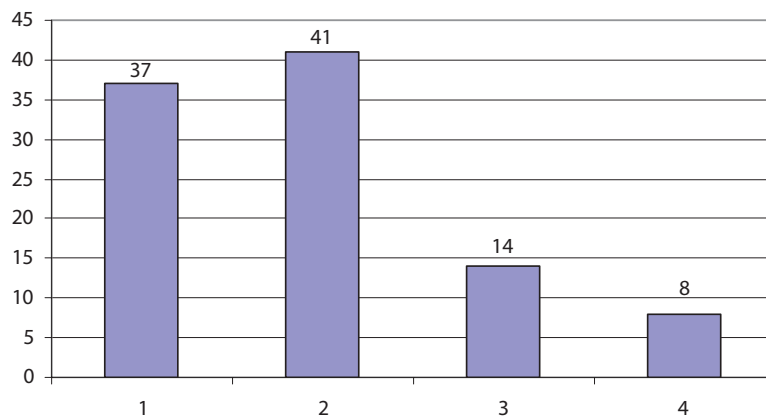


Рис.5. Распределение респондентов по количеству детей, в %

На диаграмме 5 показано, что в семьях беженцев есть дети, причем у большинства респондентов – двое детей (41%), у 22% – 3 или 4. Такая ситуация объясняет, почему женщины-беженки обычно сидят дома и смотрят за детьми.

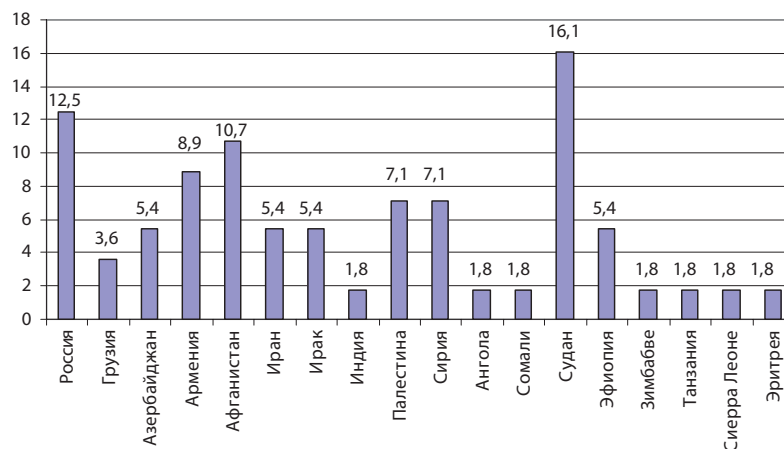


Рис.6. Распределение респондентов по стране происхождения, в %

Хотя респонденты представляют большинство национальностей беженцев, живущих в Молдове, структура выборки не пропорциональна различным сообществам. У коллектива ПИБ не было доступа ко всем сообществам. По данным официальной статистики, наибольшую общину образуют беженцы из России.

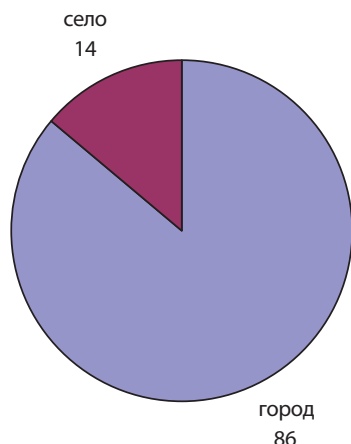


Рис.7. Распределение респондентов по типу поселения в стране происхождения, в %

Большинство беженцев, живущих в Молдове, в стране происхождения жили в городах. Этот факт, несомненно, объясняет, почему большинство их имеют довольно высокий уровень образования. Структура выборки пропорциональна структуре всего сообщества беженцев в целом.

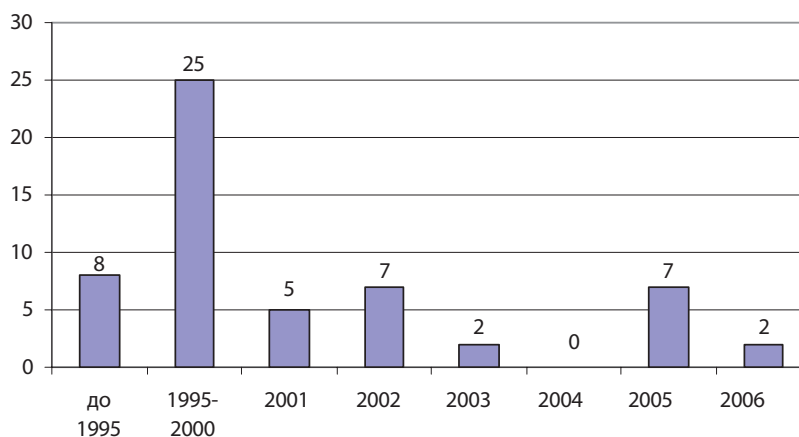


Рис.8а. Распределение респондентов по году прибытия в страну убежища, чел.

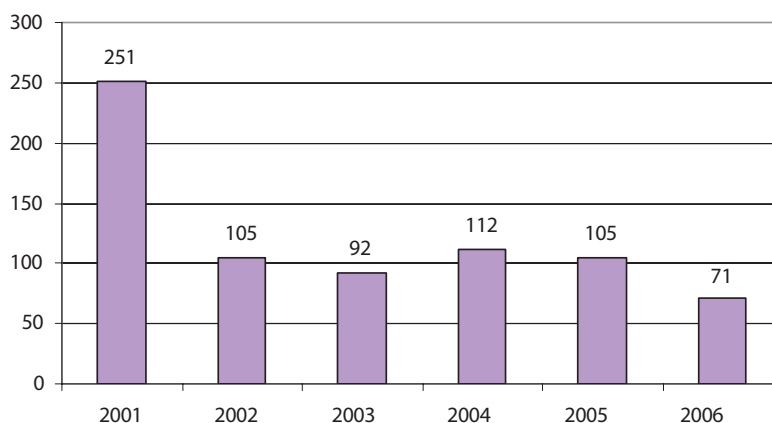
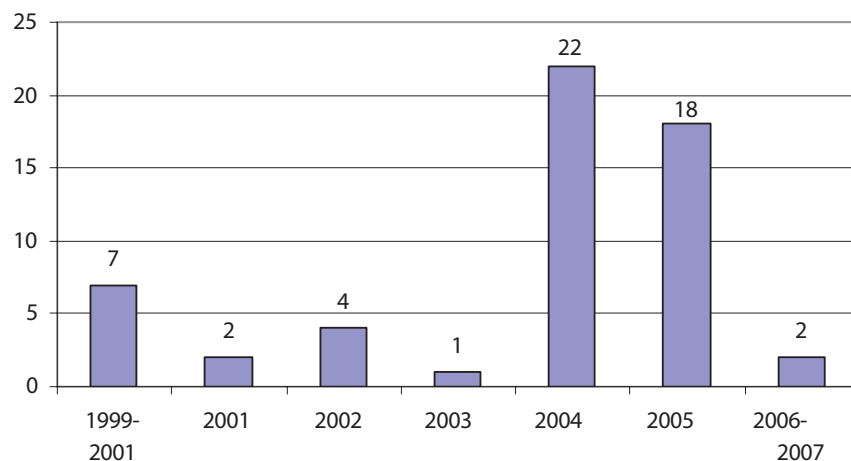


Рис.8б. Реальное количество поданных за год заявлений на статус беженца



До принятия Республикой Молдова Закона о статусе беженцев (2002 г.) признание статуса входило в компетенцию УВКБ ООН.

Рис. 9а. Распределение респондентов по году признания статуса беженца, чел.

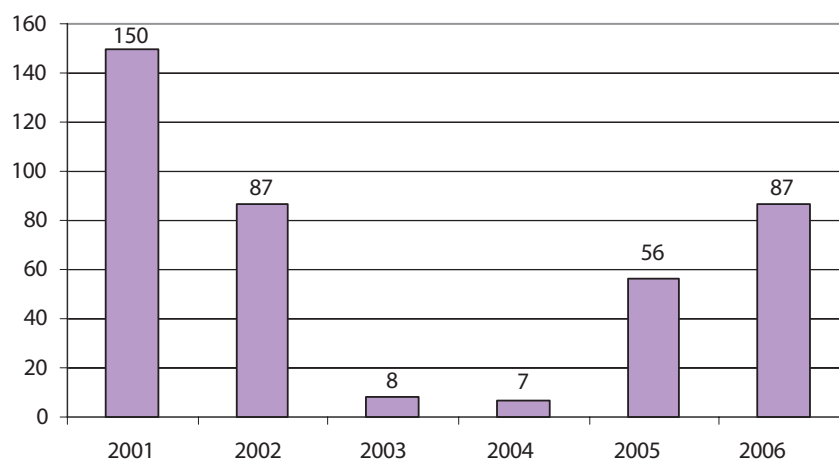


Рис.9б. Реальное количество лиц, получивших статус беженца за год

На диаграмме 9а видно, что значительное количество респондентов заявило, что они получили статус беженца в 2004 году – их заявления не проверялись.

Сумма превышает 100%, так как респондент мог выбирать больше одного варианта.

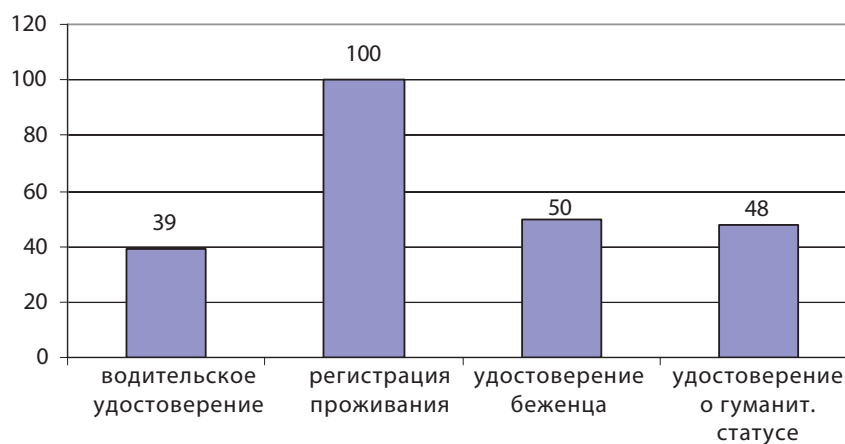


Рис.10а. Распределение респондентов по наличию у них документов, в %

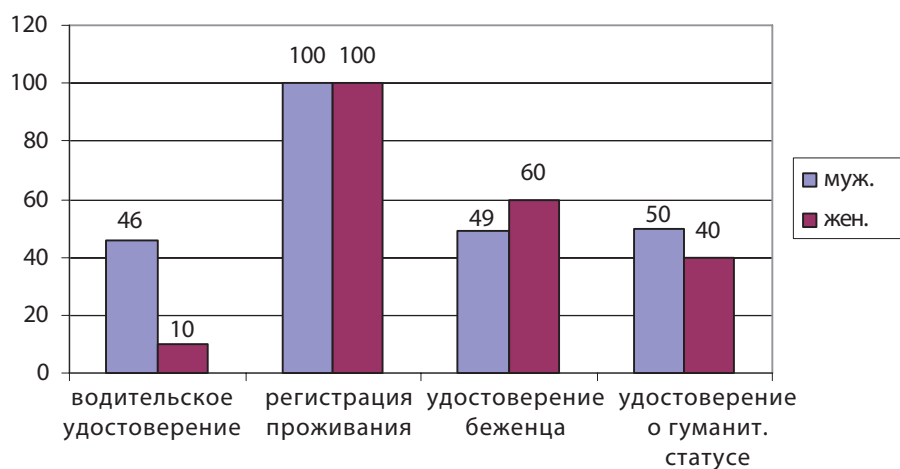


Рис. 10b Распределение респондентов по наличию у них документов в зависимости от пола в %

Сравнение этой диаграммы (10b) с предыдущей (10a) показывает, что, за исключением водительского удостоверения (46% мужчин, 10% женщин), значительных различий в отношении документов, имеющих у респондентов, нет. Ни у одного из беженцев нет проездных документов по Конвенции (ПДК), поэтому они не могут выехать за границу.

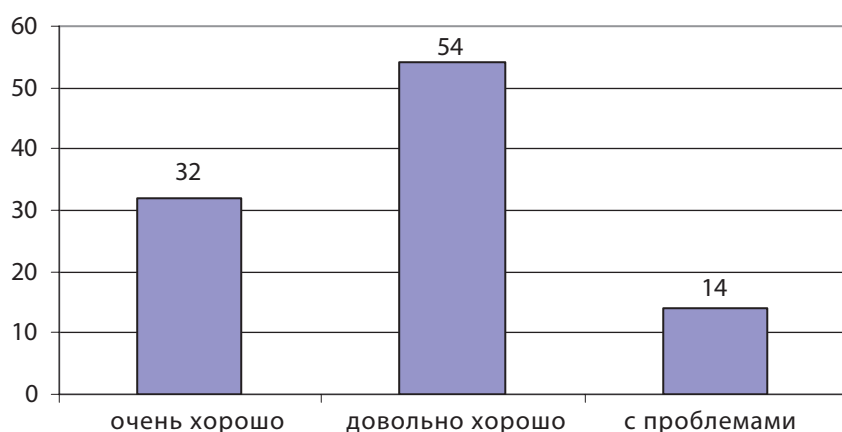


Рис. 11a. Распределение респондентов в зависимости от того, каким образом они оценивают свой уровень знания румынского и русского языка, в %

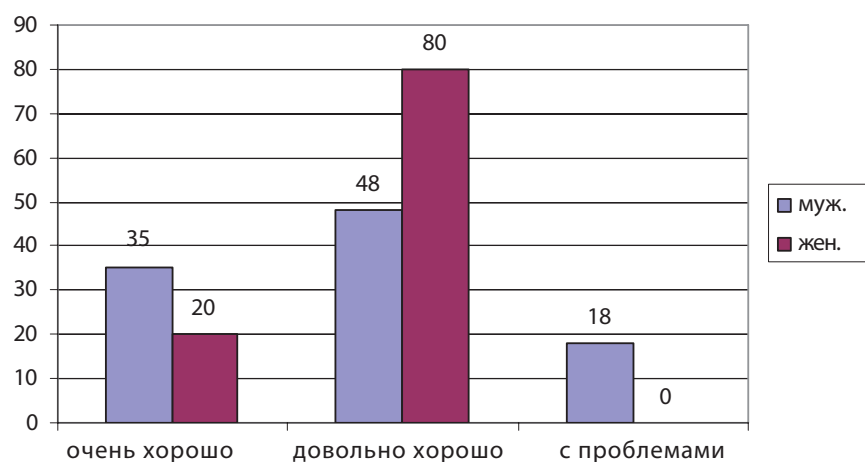


Рис. 11b. Распределение респондентов по тому, каким образом они оценивают свой уровень знания русского языка (в зависимости от пола), в %

Сравнение диаграмм 11а и 11b показывает, что большинство респондентов может общаться на языках принимающей страны; только 14% сообщили о наличии проблем с языком. Ни один из респондентов не отметил в анкете пункт «вообще не могу общаться». Эти результаты могут быть обусловлены тем, что респонденты согласились на беседу потому, что могли хорошо общаться. Обычно беженцы в Молдове знают и румынский, и русский, но большинство их лучше говорит по-русски: 68% респондентов хорошо говорят по-русски, тогда как по-румынски хорошо говорят только 29%.

Разбивка по полу показывает, что респонденты-женщины даже лучше владеют местными языками, чем мужчины. Это объясняется тем, что 80% респондентов-женщин – выходцы из бывших советских республик и тем, что русский обычно является их родным языком.



Рис. 12а. Распределение респондентов по уровню образования, в %

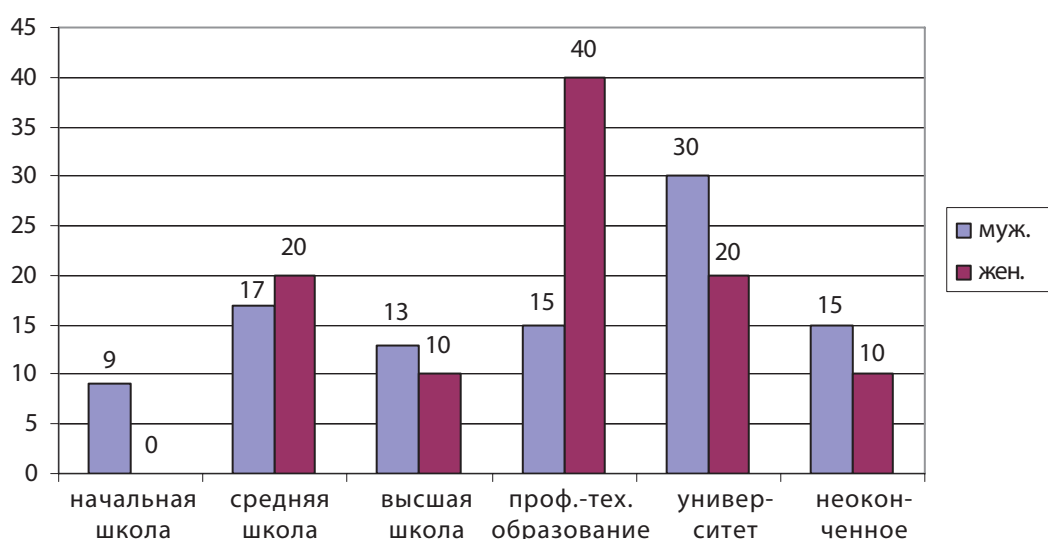


Рис. 12б. Распределение респондентов по уровню образования (в зависимости от пола), в %

У большинства беженцев – высокий уровень образования: 49% респондентов имеют либо профессионально-техническое, либо высшее образование. Разбивка по полу показывает, что уровень образования у женщин-беженок ниже, чем у мужчин (у большинства из них – профессионально-техническое, а не высшее образование).

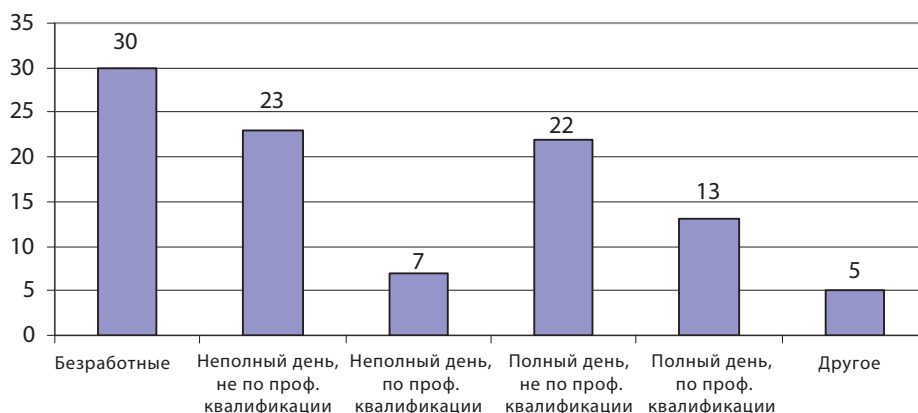


Рис. 13а. Распределение трудоустроенных и нетрудоустроенных респондентов, в %

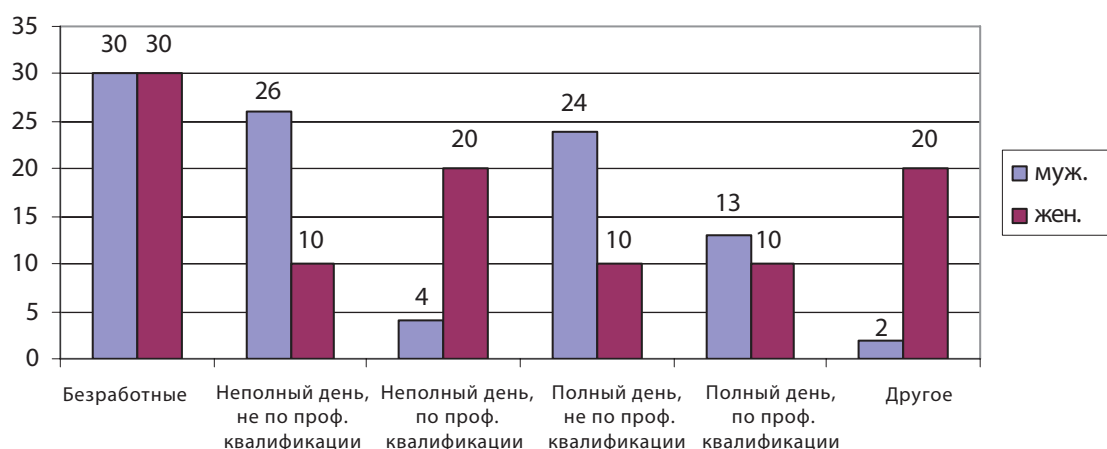


Рис. 13б. Распределение трудоустроенных и нетрудоустроенных респондентов (в зависимости от пола), в %

Большинство респондентов работает, хотя часто их работа не соответствует профессиональной квалификации. Сравнение диаграмм 13а и 13б показывает, что на условиях неполного дня работает больше женщин, чем мужчин. Те респонденты-женщины, которые отметили пункт «другое», обычно имели в виду, что являются домохозяйками.

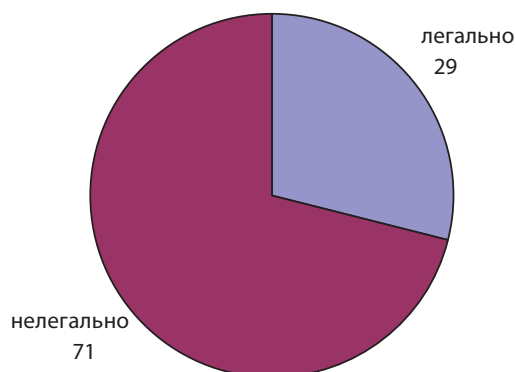


Рис. 14. Распределение респондентов в зависимости от официального/ нелегального трудоустройства

Беседы показывают, что 71% всех респондентов работает нелегально, что означает, что они не платят налоги и взносы на социальное обеспечение. Как результат, они не имеют права на какие бы то ни было социальные пособия.

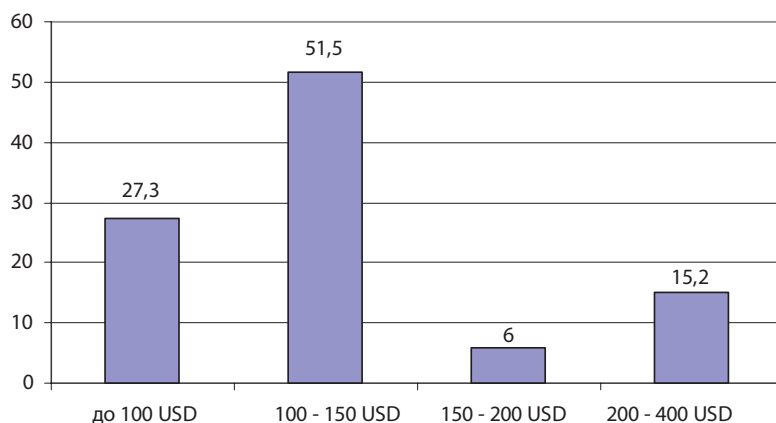
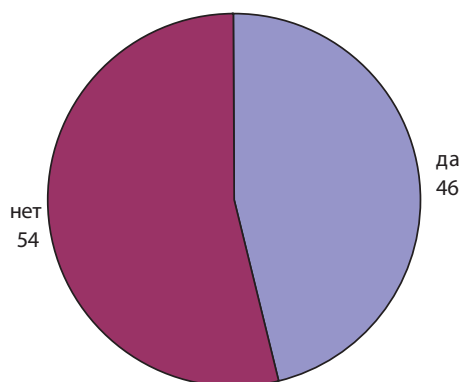


Рис. 15. Распределение респондентов по уровню месячного дохода, в %

51,5% респондентов зарабатывают 100-150 долларов в месяц, что соответствует среднему уровню дохода в Молдове. Хотя их зарплата не ниже, чем заработок граждан Молдовы, необходимо учесть, что в большинстве случаев респондентам приходится больше платить за жилье. Этот фактор объясняет, почему почти каждый хочет получить лучше оплачиваемую работу и редко соглашается на официальную работу, соответствующую профессиональным навыкам, которая обычно оплачивается низко.



Немногие респонденты обращаются за официальными кредитами; большинство занимает деньги у друзей или соотечественников

Рис. 16. Распределение респондентов по наличию/отсутствию долгов, в %

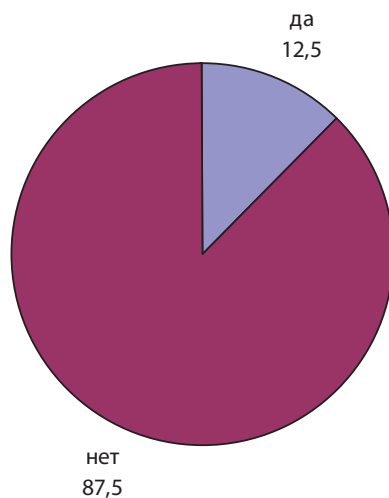


Рис. 17. Распределение респондентов в зависимости от того, брали ли они когда либо банковский кредит, в %

Хотя многие респонденты заявляют о наличии недостаточных доходов, 54% из них удается жить без долгов (рис. 16). Когда нужен кредит, большинство полагается на «круг друзей»; лишь 12,5% респондентов сообщили, что получили кредит в банке (рис. 17).

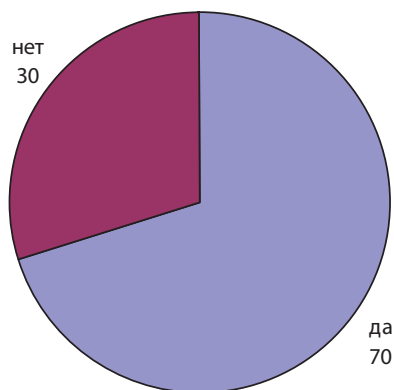


Рис. 18. Распределение респондентов, имеющих опыт работы частным предпринимателем, в %

Большинство беженцев очень предприимчивы; они либо ведут собственный бизнес, либо хотели бы его иметь. По словам респондентов, главными препятствиями являются отсутствие начального капитала и личных документов (обладатели гуманитарного статуса не имеют права учреждать предприятие из-за отсутствия соответствующих документов).

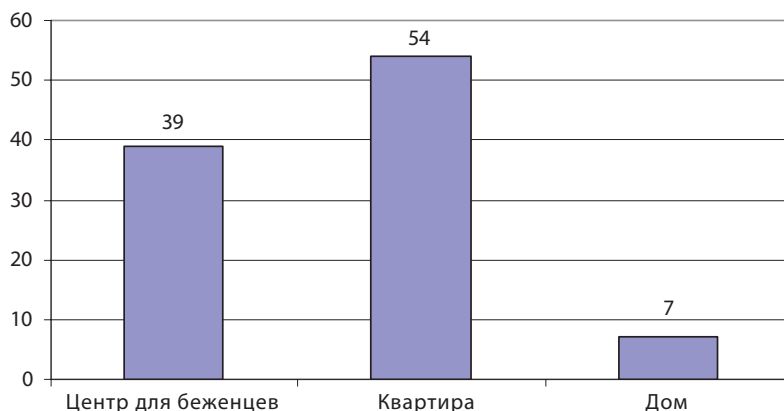


Рис.19. Распределение респондентов по типу жилья, в %

Многие беженцы живут в Центре временного размещения, но большинство вынуждено снимать квартиры. Лишь несколько респондентов живет в собственных квартирах или домах.

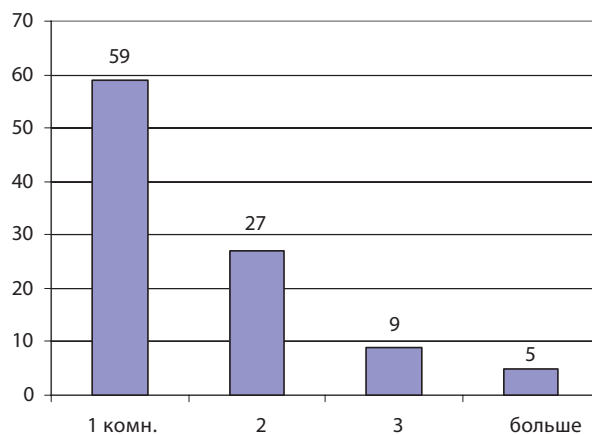


Рис. 20. Распределение числа комнат в квартире/доме, в %

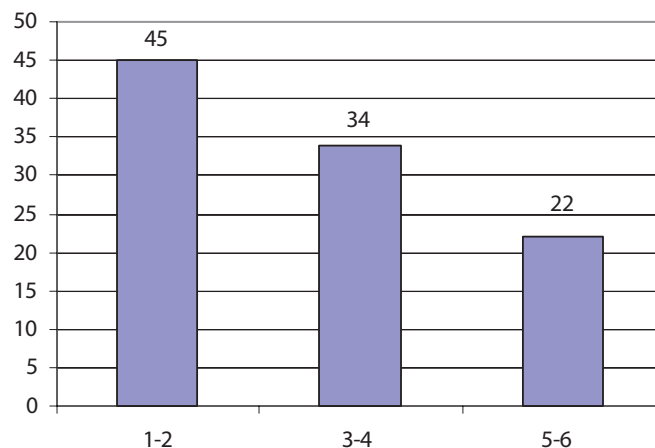


Рис. 21. Распределение числа беженцев, живущих вместе (включая респондента), в %

На диаграммах 20 и 21 показано, что многие беженцы живут в очень тесных условиях, деля квартиры с другими людьми. В одной квартире могут жить три поколения. Другие люди – это наиболее часто члены семьи и другие родственники, а иногда и друзья, соотечественники и сами хозяева квартир. Сравнивая диаграммы 20 и 21, можно увидеть, что далеко не всегда семьи, состоящие из трех и более лиц, живут в более обширных квартирах (т.е. состоящих более чем из одной комнаты).

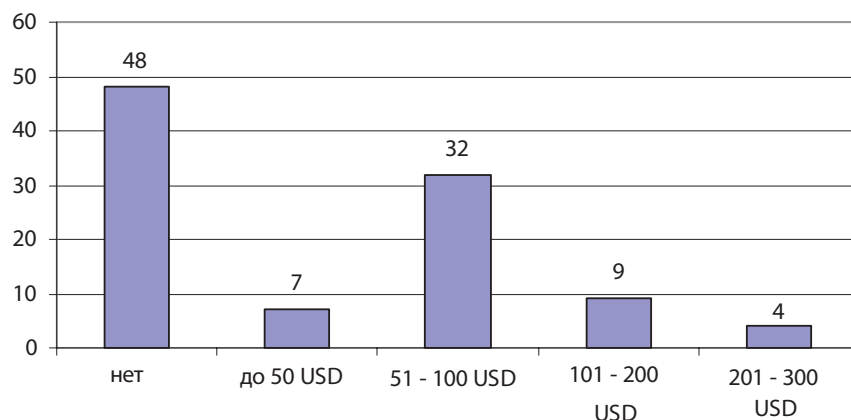


Рис. 22. Распределение арендной платы, уплачиваемой беженцами (в месяц), в %

Большинство респондентов, которые не платят за аренду, живут в Центре временного размещения; у немногих есть собственное жилье.

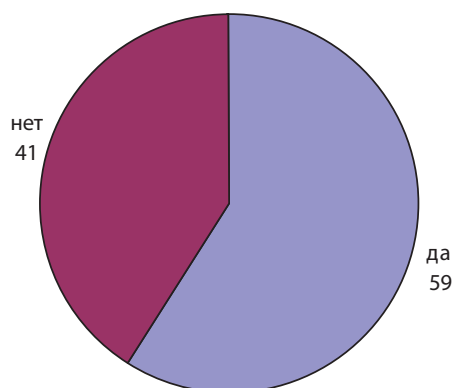


Рис. 23. Распределение респондентов, живущих в соответствии с регистрацией, в %

Зарегистрированное место жительства многих респондентов (41%) не соответствует их фактическому адресу, что вызывает различные проблемы при доступе к социальным услугам и пособиям.

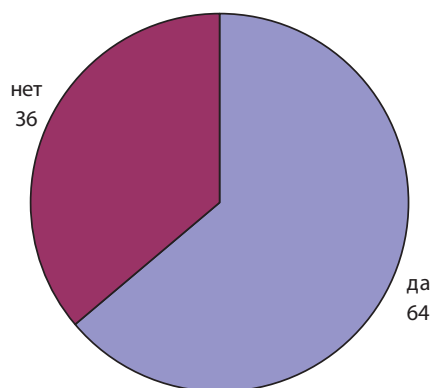


Рис. 24. Распределение респондентов, удовлетворенных/не удовлетворенных условиями своего проживания, в %

Большей частью ответы респондентов были неоднозначными, потому что, хотя большинство выразило удовлетворенность имеющимся жильем, многие фактически надеются на лучшее жилье, но не могут себе это позволить.



Рис. 25а. Распределение респондентов по состоянию здоровья, в %



Рис. 25б. Распределение респондентов по состоянию здоровья, (в зависимости от пола), в %

Диаграммы 25а и 25b построены на собственных заявлениях респондентов в отношении их здоровья. Разбивка по полу показывает, что о плохом здоровье сообщило значительно больше женщин, чем мужчин. Обычно у беженцев такие же проблемы со здоровьем, что и у местных жителей.

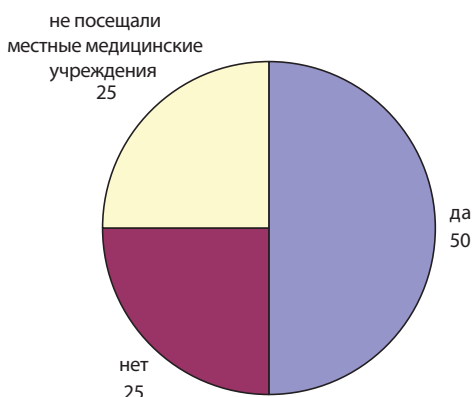


Рис. 26. Распределение респондентов, удовлетворенных/ не удовлетворенных уровнем медицинских услуг, в %

Респонденты были большей частью удовлетворены медицинской помощью, которую они получают в больницах и поликлиниках, но во многих случаях у них нет денег для оплаты более качественного лечения или лекарств. Некоторые из тех, кто никогда не обращался в местные медицинские учреждения, пользуются бесплатными услугами, оказываемыми врачом, нанятым НПО «Спасите детей».

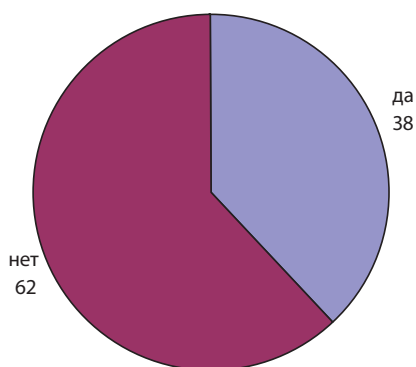


Рис. 27а. Распределение респондентов, сталкивавшихся с проявлением враждебности со стороны местного населения, в %

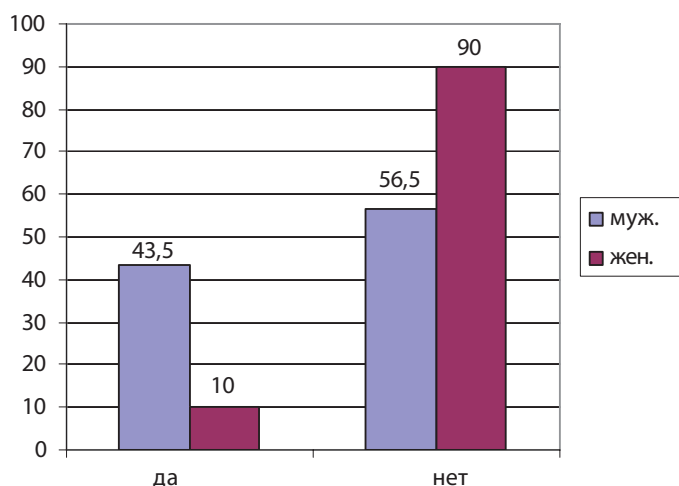


Рис. 27б. Распределение респондентов, сталкивавшихся с проявлением враждебности со стороны местного населения (в зависимости от пола), в %

На диаграмме 27а показано отношение местного населения к беженцам. Хотя большинство респондентов не сталкивались с враждебностью со стороны местных жителей, 38% из них заявили, что встречались с разными формами предубежденности и нетерпимости. Такие случаи означают, что проблема толерантности продолжает стоять на повестке дня в молдавском обществе.

Разбивка по полу (диаграмма 27b) показывает, что респонденты-женщины меньше сталкивались с враждебностью, чем мужчины; это, возможно, обусловлено тем, что почти все опрошенные женщины происходят из бывших советских республик и не сильно отличаются от местных жителей.

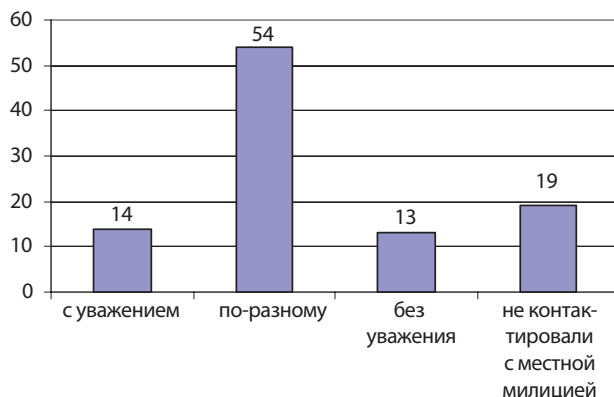


Рис. 28а. Распределение ответов на вопрос «Как с вами обращается милиция?», в %

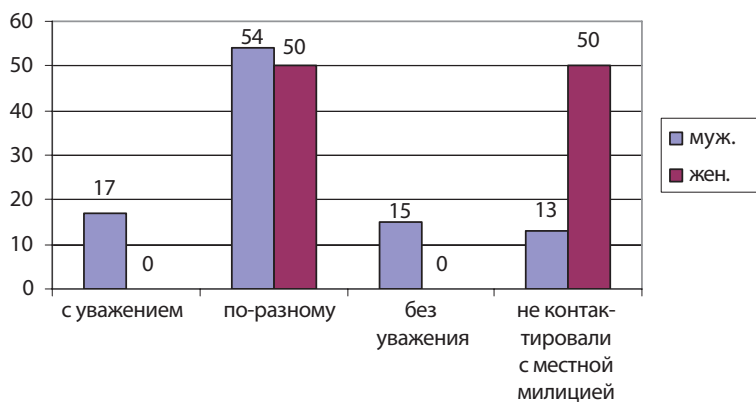


Рис. 28b. Распределение ответов на вопрос «Как с вами обращается милиция?» (в зависимости от пола), в %

Сравнение диаграмм 28а и 28b показывает: с местной милицией общалось больше мужчин, чем женщин; у женщин, имеющих опыт общения с милицией, двойственные впечатления, как и у большинства мужчин; хотя ни одна женщина не сообщила о том, что сталкивалась с неуважением, ни с одной не общались с неизменным уважением. Проценты, зафиксированные на обеих диаграммах, показывают, как правило, что у милиции предубежденность в отношении беженцев сильнее, чем у населения в целом.

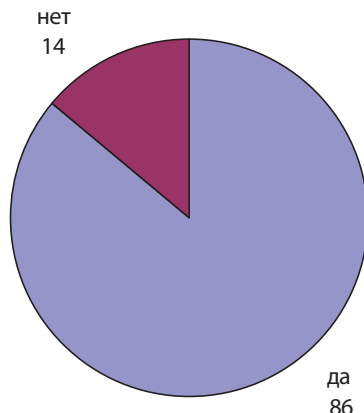


Рис. 29а. Распределение респондентов, имеющих друзей среди местного населения, в %

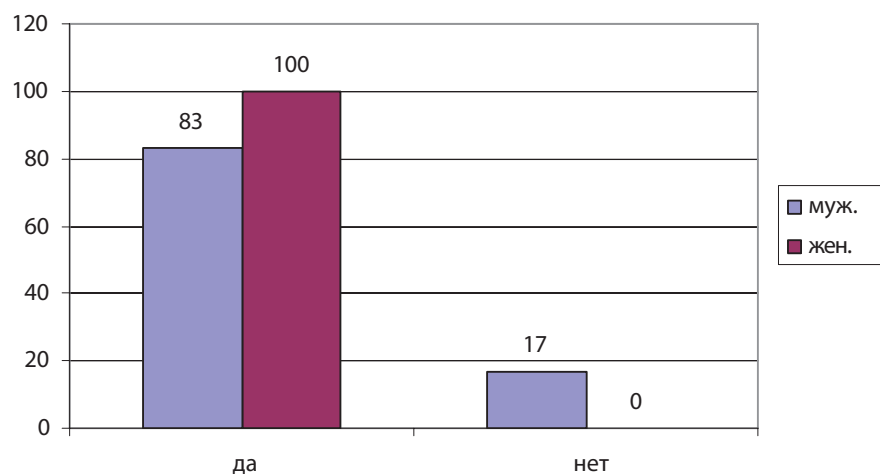


Рис.29в. Распределение респондентов, имеющих друзей среди местного населения (в зависимости от пола), в %

В целом, даже если учесть, что 80% опрошенных женщин приехали из стран СНГ и с легкостью смешиваются с местным обществом, менее 20% всех респондентов сообщили, что у них нет друзей среди местного населения. Оценивая перспективы интеграции беженцев в Молдове, это нужно считать положительным фактором.

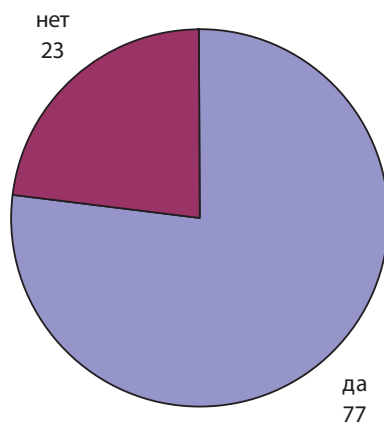


Рис. 30а. Распределение респондентов, чувствующих себя в безопасности в стране пребывания, в %

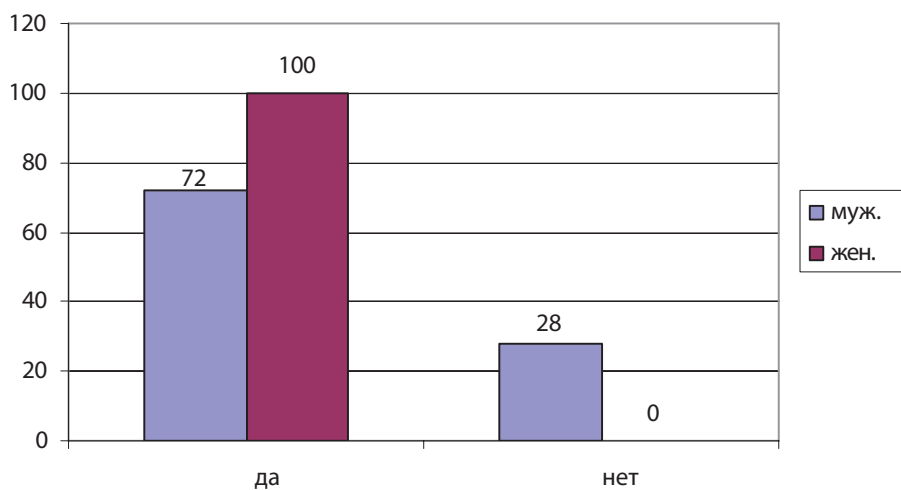


Рис. 30в. Распределение респондентов, чувствующих себя в безопасности в стране пребывания (в зависимости от пола), в %

Ответы на анкету показывают, что 77% всех респондентов чувствуют себя в Молдове в безопасности. В ряде случаев, однако, хотя ответы и положительные, они также отражают некоторую степень небезопасности, учитывая различные социально-экономические сложности. Как и в отношении диаграммы 29b, то, что 100% опрошенных женщин чувствуют себя в Молдове в безопасности, в значительной степени обусловлен происхождением большинства из них.

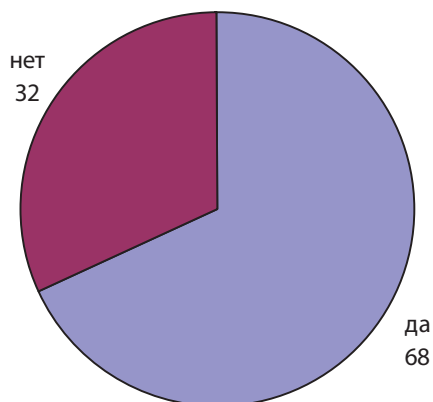


Рис. 31а. Распределение респондентов, планирующих остаться в стране пребывания, в %

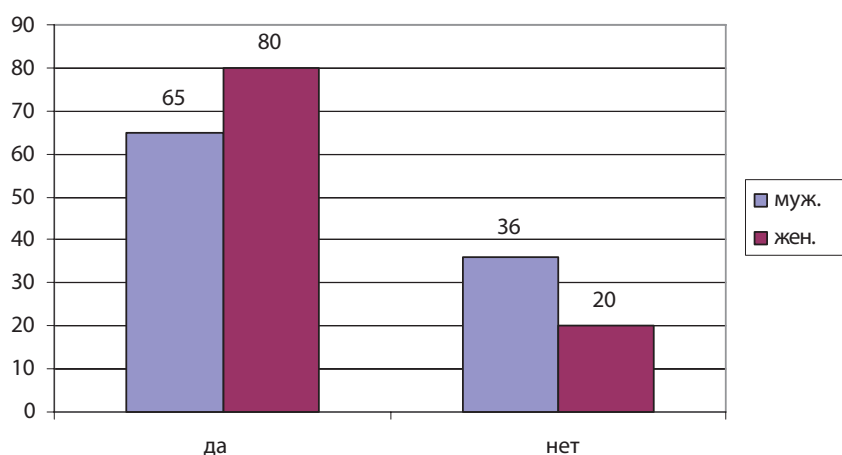


Рис.31b. Распределение респондентов, планирующих остаться в стране пребывания (в зависимости от пола), в %

Сравнение диаграмм 31а и 31b показывает: хотя большинство респондентов планируют остаться в Молдове, так настроено больше женщин, чем мужчин. Ответы на этот вопрос, однако, неоднозначны, потому что многие респонденты, которые ответили положительно, также выразили надежду на переселение в третью страну.

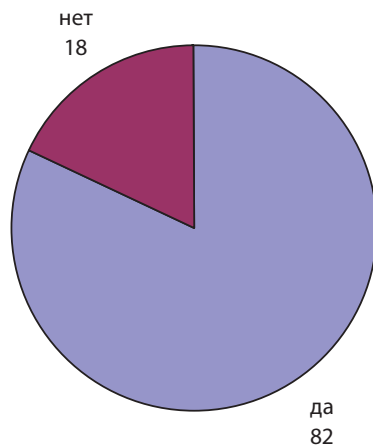


Рис.32а. Распределение респондентов, планирующих получить гражданство, в %

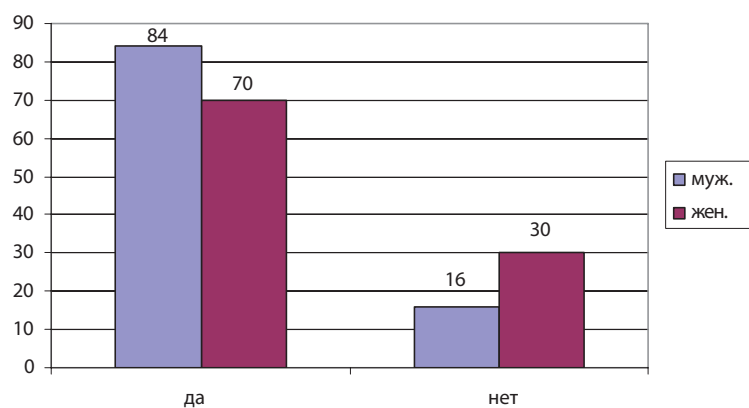


Рис. 32b. Распределение респондентов, планирующих получить гражданство (в зависимости от пола), в %

Ни один беженец пока не натурализован, хотя многие намереваются подать соответствующее ходатайство (32 человека, или 82% опрошенных). Основная причина состоит в том, что не многие «легально» (а не только фактически) прожили в Молдове требуемый минимум – восемь лет. Некоторые беженцы, заключившие брак с гражданкой (гражданином) Молдовы, соответствуют сниженному критерию в три года. Хотя значительное число опрошенных хочет подать ходатайство о гражданстве, относительно высокий процент (около 18%) не уверены, послужит ли этот вариант наилучшим образом их интересам.

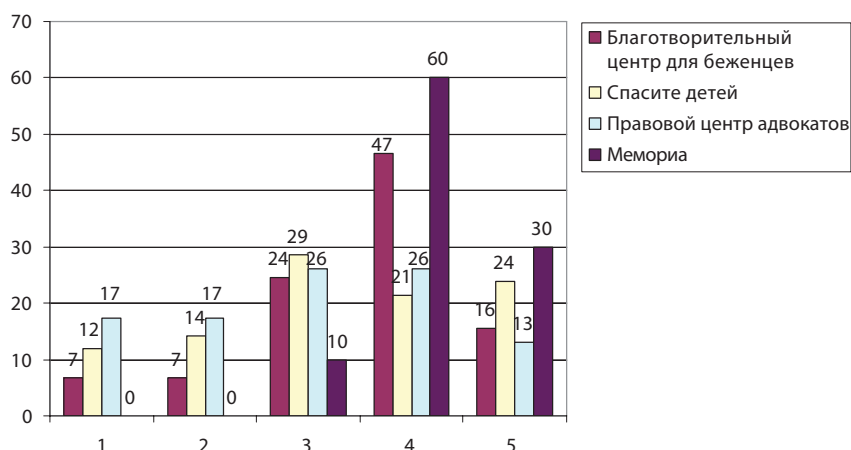


Рис. 33. Оценивание респондентами качества помощи, предоставляемой НПО (1=очень плохо, 2=плохо, 3=удовлетворительно, 4=хорошо, 5=отлично), в %

Респонденты особенно удовлетворены поддержкой и помощью, оказываемой НПО «Мемория» (эта НПО не является партнером УВКБ ООН по осуществлению), которая специализируется на оказании поддержки жертвам пыток и помощи беженцам посредством социально-психологического консультирования и возмещения беженцам 50% затрат на лекарства.

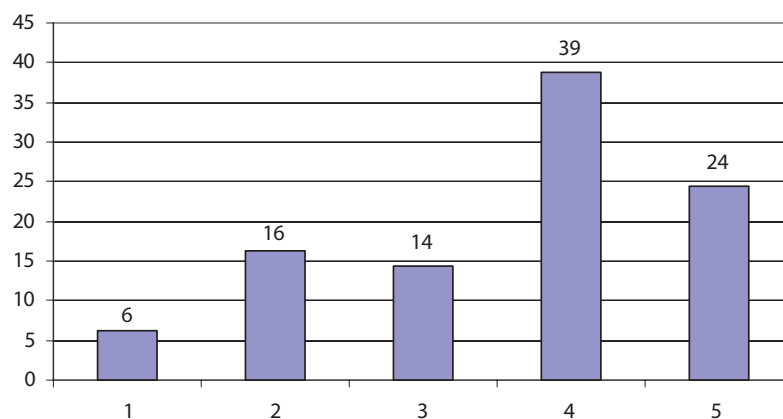
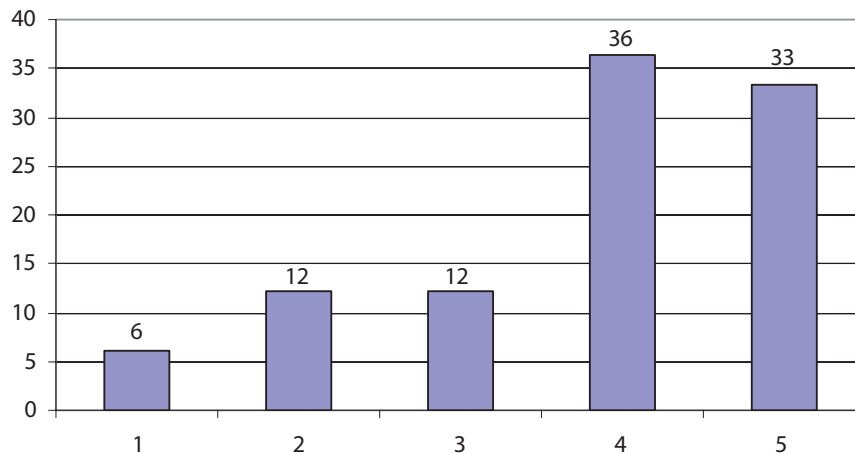


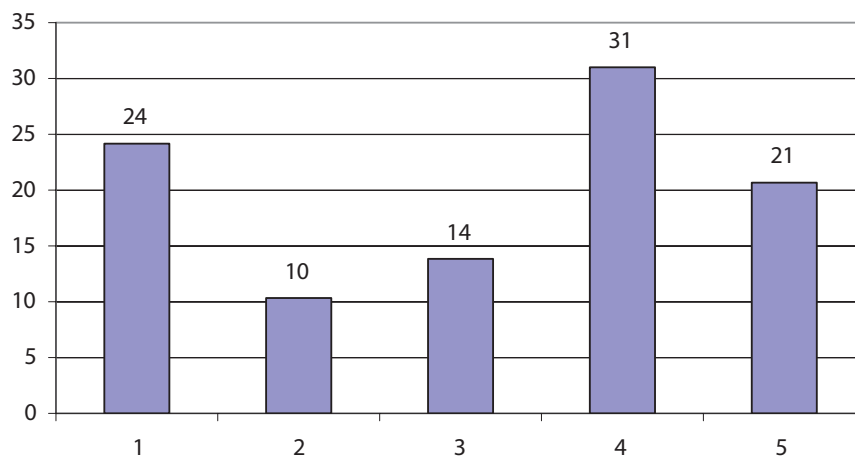
Рис. 34. Оценивание респондентами качества услуг предоставляемых Директоратом по делам беженцев (1=очень плохо, 2=плохо, 3=удовлетворительно, 4=хорошо, 5=отлично), в %

Услуги, оказываемые Бюро по убежищу и миграции Министерства внутренних дел, большей частью оцениваются как хорошие. Можно заключить, что это правительственное ведомство выполняет свои обязанности, связанные с определением статуса беженца и управлением Центром временного размещения, хорошо и что персонал относится к беженцам с уважением.



**Рис. 35. Оценивание респондентами качества услуг, предоставляемых
Пунктом временного размещения беженцев
(1=очень плохо, 2=плохо, 3=удовлетворительно, 4=хорошо, 5=отлично), в %**

См. выше комментарий к диаграмме 34.



**Рис. 36. Оценивание респондентами качества деятельности УВКБ ООН
(1=очень плохо, 2=плохо, 3=удовлетворительно, 4=хорошо, 5=отлично), в %**

Цитаты из отдельных интервью

1. Не могу жениться на своей подруге, потому что у меня нет документов (суданец, обладатель гуманитарного статуса).
2. Я живу в двухкомнатной квартире: я и моя подруга – в одной комнате, а еще четыре девушки – в другой (суданец, обладатель гуманитарного статуса).
3. Люди здесь боятся закона. Он каждый день меняется (суданец, обладатель гуманитарного статуса).
4. Управление по делам беженцев пугает, потому что там полно милиции. Беженцы – не преступники (суданец, обладатель гуманитарного статуса).
5. Каждый хочет жить хорошо, иметь семью и работу. Вот и все (суданец, обладатель гуманитарного статуса).
6. Я никогда не возьму кредит, потому что никогда не выплачу его, не имея стабильного дохода (такой ответ дали несколько беженцев).
7. Мой деловой партнер пригласил меня в Германию и пообещал покрыть все мои расходы, но я не могу поехать, потому что у меня нет проездных документов (чеченец).
8. В 1999 году я подал ходатайство о гражданстве, и от меня потребовали отказаться от предыдущего гражданства. Но как я могу обращаться в органы власти своей страны, если они меня преследовали? (афганец).
9. Как я могу найти работу в Молдове, если молдаване сами не могут ее найти? (сириец).
10. Масса дискриминации из-за того простого факта, что в моем документе указано слово «беженец» (эфиоп).
11. Мое пожелание на будущее – работать без взяток и без проблем с полицейскими (сириец).
12. Я хотел бы быть фермером, но здесь это неприбыльно (афганец).
13. Для получения гражданства мне понадобилось 15 лет. Мои друзья поехали в Бельгию и натурализовались там за очень короткий срок; они удивлялись, почему я не приезжаю туда (афганец).
14. Чтобы избежать дискриминации, я взял фамилию своей жены-молдаванки.
15. Чувствую себя дискриминированным в Молдове из-за цвета кожи.
16. Чувствую себя в безопасности только в Кишиневе, но не в остальных районах Молдовы (сириец).
17. Моя мечта – собрать денег и открыть частную клинику. Я планирую поехать в другое место, заработать там денег, потом вернуться в Молдову и открыть клинику (сириец).
18. Если бы у меня была возможность уехать, я уехал бы из этой страны.
19. Местные не понимают нас, беженцев.
20. Я живу с женой и двумя детьми, но не могу официально зарегистрировать брак, потому что у меня нет документов (обладатель гуманитарного статуса).
21. Я чувствую себя твердо стоящим на ногах и в безопасности, но мне тоже нужен документ (обладатель гуманитарного статуса).
22. Я изучал сельское хозяйство в Молдове и имею определенный опыт выращивания и продажи домашних животных. Если бы я мог взять кредит, то создал бы сельскохозяйственное предприятие (афганец).
23. Везде стопроцентная коррупция (эфиоп).
24. Я хотел бы работать учителем, но зарплата очень плохая: после уплаты арендной платы ничего не оставалось бы (сириец).
25. Я учился медицине в Румынии, но не могу получить разрешение на работу врачом в Молдове (палестинец).
26. At the moment I am no one here (Sudanese man).
27. Я планирую уехать в другую страну; здесь ситуация с работой безнадежная (африканец).
28. Беженцы не знают свои права и не получают документы; отсутствие информации очевидно (палестинец).
29. Мне пришлось бросить занятия румынским языком. Было слишком сложно учить его без словаря, в котором одним языком был бы мой родной язык (афганец).
30. Трудно жить без документов (африканец).
31. Врачи сказали, что в Молдове мою болезнь вылечить нельзя (сириец).
32. Я утратил доверие к УВКБ ООН (африканец).

Избранные зависимости

Страна происхождения – уровень владения местным языком

Имеет место зависимость между страной происхождения и уровнем владения местными языками (главным образом, русским и иногда румынским). Проверка по критерию хи-квадрат Пирсона дает значительный результат, на уровне 5%, а V Крамера равняется 0,353.⁷¹

Табл. 1

Страна происхождения		2.9. Оцените свою нынешнюю ситуацию: насколько хорошо вы и ваша семья управляетесь в этой стране с теми языковыми навыками, которыми владеете вы и члены вашей семьи?			Всего	
			Очень хорошо	Довольно хорошо		С проблемами
Страна происхождения	Страны СНГ	К-во	3	14	0	17
		%	17,6	82,4	0	100
	Африканские страны	К-во	5	7	6	18
		%	27,8	38,9	33,3	100
	Афганистан и другие азиатские страны	К-во	10	9	2	21
		%	47,6	42,8	9,5	100
Всего	К-во	18	30	8	56	
	%	32,1	53,6	14,3	100	

Совершенно естественно, что беженцы, происходящие из стран СНГ, хорошо знают русский и не сталкиваются в Молдове с языковым барьером, хотя официальный язык – румынский. В табл. 1 показано, что беженцы из стран СНГ (т.е. России, Азербайджана, Армении и Грузии) со своими языковыми навыками не имеют проблем, беженцы из Афганистана и других азиатских стран достигли несколько худшего результата, а африканские беженцы знают местные языки хуже всех.

Страна происхождения – враждебность со стороны местного населения

Табл. 2

Страна происхождения		8.1. Сталкивались ли вы или члены вашей семьи с враждебным отношением в местной общине?		Всего	
			Да		Нет
Страна происхождения	Страны СНГ	К-во	2	15	17
		%	11,8	88,2	100
	Африканские страны	К-во	11	7	18
		%	61,1	38,9	100
	Афганистан и другие азиатские страны	К-во	8	13	21
		%	38,1	61,9	100
Всего	К-во	21	35	56	
	%	37,5	62,5	100	

Хотя большинство респондентов (62,3%) сказали, что никогда не сталкивались с враждебным отношением в молдавском обществе, определенные респонденты упомянули о случаях предвзятого отношения. К сожалению, происхождение лица по-прежнему влияет на отношение местной общины; в табл. 2 показано, что существует зависимость между двумя этими факторами. Проверка по критерию хи-квадрат Пирсона дает значительный результат, на уровне 1%, а V Крамера равняется 0,403.

Видно, что беженцы из стран СНГ – наиболее желанные в молдавском обществе; только 11,8% из них когда-либо сталкивались с враждебным отношением. Беженцев из Афганистана и других азиатских стран воспринимают меньше; 38,1% из них сообщили о случае враждебного поведения. Африканские беженцы, как представляется, находятся в самом невыгодном положении: 61,1% из них испытали враждебность в молдавском обществе.

71 Проверка по критерию хи-квадрат выявляет зависимость между номинальными переменными. Если уровень ее значимости меньше или равен 5%, то существует зависимость.

V Крамера – одна из симметричных мер номинальных данных. Она изменяется от 0 до 1, где 0 означает отсутствие зависимости, а 1 – наиболее сильную зависимость.

Табл. 3

Страна происхождения		9.10. Каково ваше общее впечатление: принимают/приветствуют ли вас в этом обществе?		Всего	
		Да	Нет		
Страна происхождения	Страны СНГ	К-во	16	1	17
		%	94,1	5,9	100
	Африканские страны	К-во	11	7	18
		%	61,1	38,9	100
	Афганистан и другие азиатские страны	К-во	16	5	21
		%	76,2	23,8	100
Всего	К-во	43	13	56	
	%	76,8	23,2	100	

Табл. 3 также показывает, что отношение местной общины зависит от происхождения респондента. Хотя с точки зрения статистики нет никакой зависимости между происхождением и впечатлением респондента о том, принимает ли его/ее местное общество, видно, что беженцы из стран СНГ являются наиболее хорошо принимаемой группой (94% из них считают, что их в Молдове принимают), беженцы из Афганистана и других азиатских стран занимают среднюю позицию (76,2%), а африканских беженцев принимают хуже всех (61,1%).

Страна происхождения – ощущение безопасности в Молдове

Здесь можно заметить ту же тенденцию, что и в предыдущей паре факторов. Номинально зависимости нет, но в табл. 4 показано, что разные группы беженцев отличаются по своему ощущению безопасности в Молдове. 94,1% беженцев из стран СНГ, 76,2% беженцев из Афганистана и других азиатских стран и 61,1% африканских беженцев чувствуют себя в Молдове в безопасности. Опять-таки видно, что беженцы из африканских стран находятся в самом невыгодном положении по сравнению с другими группами беженцев.

Табл. 4

Страна происхождения		9.9. Чувствуете ли вы себя в безопасности в этой стране?		Всего	
		Да	Нет		
Страна происхождения	Страны СНГ	К-во	16	1	17
		%	94,1	5,9	100
	Африканские страны	К-во	11	7	18
		%	61,1	38,9	100
	Афганистан и другие азиатские страны	К-во	16	5	21
		%	76,2	23,8	100
Всего	К-во	43	13	56	
	%	76,8	23,2	100	

Страна происхождения – планы остаться в Молдове

Зависимость между этими двумя факторами – еще одно свидетельство того, что разные этнические группы беженцев не в равной мере интегрированы в молдавское общество (проверка по критерию хи-квадрат Пирсона дает значительный результат на уровне 5%, а V Крамера равняется 0,294). В табл. 5 показано, что большинство беженцев из стран СНГ планирует остаться в Молдове (70,6%), тогда как половина беженцев из азиатских и африканских стран надеются на переселение в третьи страны.

Табл. 5

Страна происхождения		10.5. Какие у вас планы на будущее?			Всего	
		Остаться здесь	Уехать в страну происхождения	Уехать в третью страну		
Страна происхождения	Страны СНГ	К-во	12	3	2	17
		%	70,6	17,6	11,8	100
	Африканские страны	К-во	9	1	8	18
		%	50,0	5,6	44,4	100
	Афганистан и другие азиатские страны	К-во	10	0	11	21
		%	47,6	0,0	52,4	100
Всего	К-во	31	4	21	56	
	%	55,4	7,1	37,5	100	

Проект по интеграции беженцев (ПИБ): УКРАИНА⁷²

Статистический анализ ответов на анкету

Данный документ содержит ряд диаграмм, которые иллюстрируют социально-экономическое и правовое положение беженцев, живущих в Украине. Информация, на которой основаны эти диаграммы, была собрана в ходе 97 конфиденциальных интервью с заинтересованными лицами, которые ответили на стандартную анкету (Приложение 1).

По данным официальной статистики (на 1 января 2007 года) в Украине проживают 2275 беженцев, из которых 1658 – взрослые. С 2002 года 928 беженцев получили украинское гражданство и поэтому могут считаться достигшими наивысшего уровня интеграции. Эксперты ПИБ беседовали с 70 признанными беженцами (4,1% от общего числа взрослых беженцев в Украине) и 27 натурализовавшимися лицами – бывшими беженцами (2,9% от общего числа натурализовавшихся беженцев).

Коллектив ПИБ не обязательно обращался к беженцам, которые хорошо интегрировались, так как такие лица, как правило, были менее доступны для опрашивающих по сравнению с теми, с кем можно наладить контакт через партнеров УВКБ ООН по осуществлению и через сообщества беженцев.

ПРИМЕЧАНИЕ:

Данный анализ построен на субъективных, личных оценках заинтересованных лиц, заявления которых в индивидуальном порядке не проверялись. Опрашиваемых просили отвечать искренне, и в целом суть их ответов подтверждена объективными выводами исследования ПИБ. Представленные в виде диаграмм, ответы опрошенных дают (в пределах статистически приемлемой погрешности) графическую сводку основных вопросов и проблем.

Некоторые вопросы были «открытыми», и Эксперты дословно записали ответы, отражающие взгляды и опыт беженцев (см. ниже).

Ниже также приведены избранные зависимости между социально-экономическим статусом респондентов и определенными позициями и мнениями.

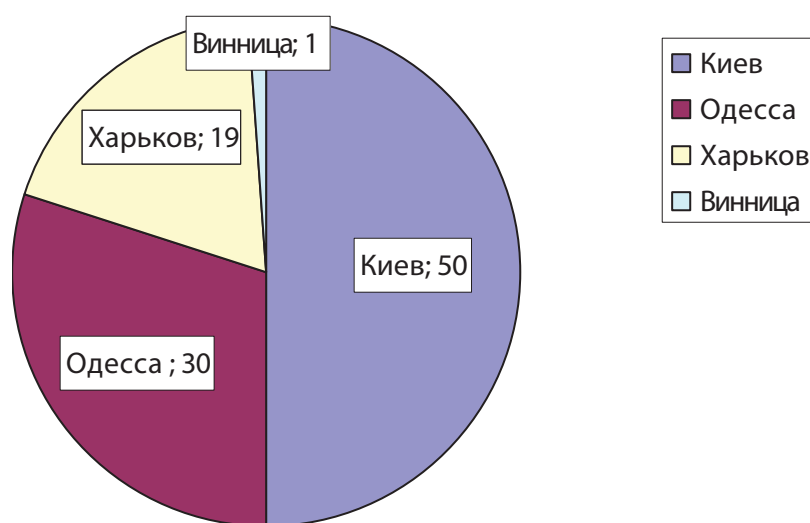


Рис. 1. Распределение респондентов по месту проживания, в %

Число респондентов, опрошенных в разных регионах Украины, приблизительно пропорционально числу беженцев, живущих в указанных городских и пригородных районах. По данным официальной статистики на 1 января 2007 года большинство беженцев проживало в Киеве; вторая по величине община беженцев находится в Одессе, третья – в Харькове.

⁷² Персональные интервью проводились в Украине в период с 20.06 по 16.09.2007 г. В среднем каждое интервью длилось 1-1,5 часа.

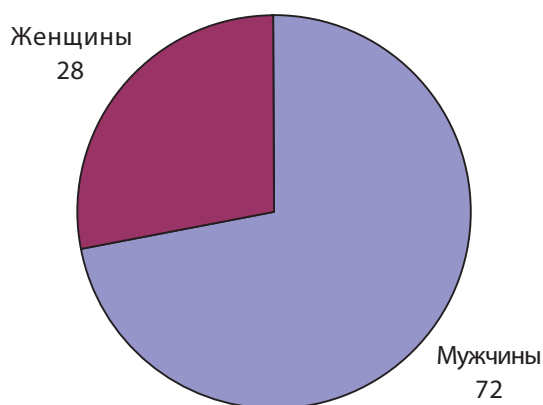


Рис. 2. Распределение респондентов по полу, в %

Гендерная структура выборки соответствует гендерной структуре взрослого сообщества беженцев, живущих в Украине. По данным официальной статистики на 1 января 2007 года, 73% взрослых беженцев – мужчины, 27% - женщины.

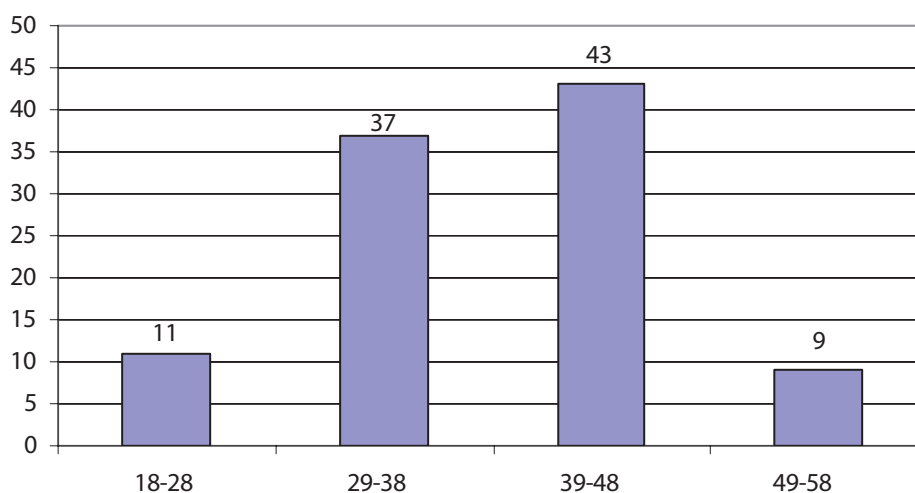


Рис. 3. Распределение респондентов по возрасту, в %

Большинство беженцев довольно молоды и относятся к наиболее продуктивной возрастной группе. Некоторые из них учились в Украине (или в других странах СНГ), однако из-за войны или политических конфликтов либо вообще не смогли вернуться в страны происхождения (например, в Афганистан, Анголу, Судан, ДР Конго), либо через некоторое время вновь приехали в Украину и попросили убежища. Некоторые стали жертвами военных конфликтов, возникших в бывшем Советском Союзе (например, в Грузии, Армении и т.д.).



Рис. 4. Распределение респондентов по семейному положению, в %

«Смешанный брак» означает брак с гражданкой (гражданином) принимающей страны; чаще всего жена – гражданка Украины.

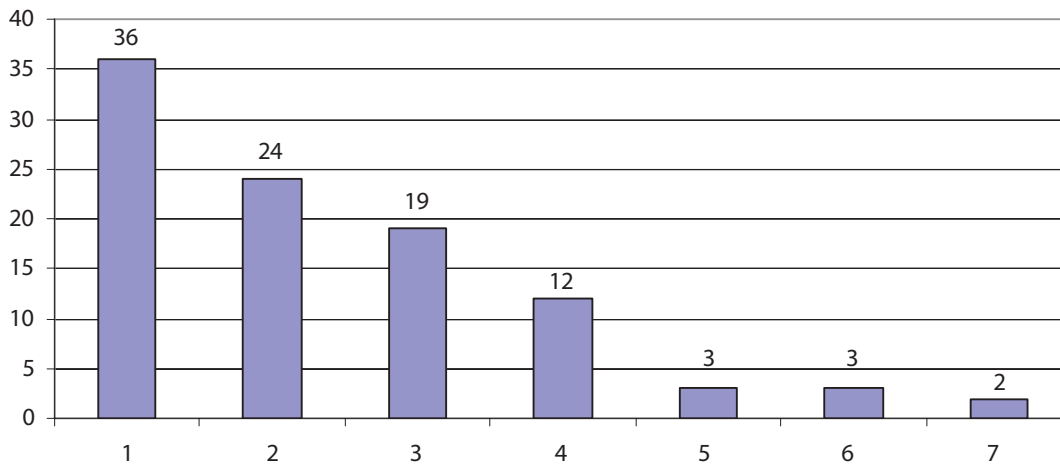


Рис. 5. Распределение респондентов по количеству детей, в %

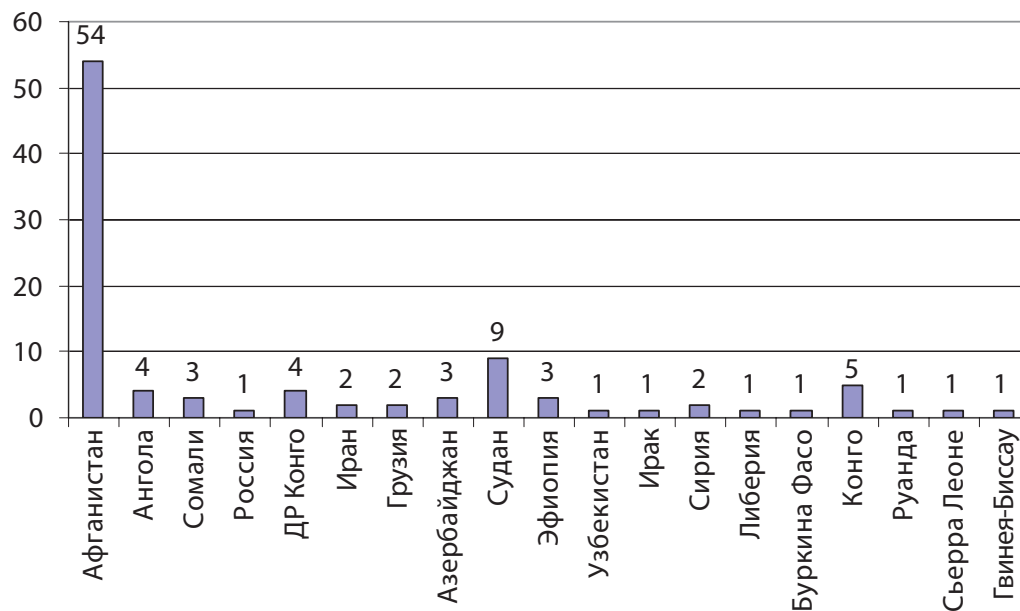


Рис. 6. Распределение респондентов по стране происхождения, в %

По данным официальной статистики на 1 января 2007 года почти 52% беженцев, проживающих в Украине, - из Афганистана, 28% - из бывшего Советского Союза (главным образом из Чечни), 13% - африканцы. Структура выборки респондентов не отражает структуру сообщества беженцев в Украине, так как интервьюеры ПИБ не смогли встретиться с чеченскими беженцами (они не хотели отвечать на вопросы). Что касается афганской и африканской общин беженцев, то выборка репрезентативна.

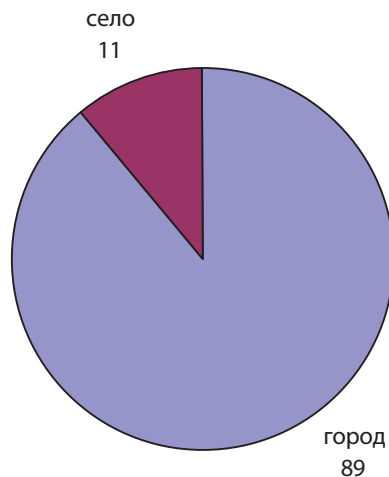


Рис. 7. Распределение респондентов по типу поселения в стране происхождения, в %

Значительная часть беженцев, живущих в Украине, имеет городские корни. Это четко отражено в опрошенной выборке и, несомненно, объясняет, почему многие из них имеют довольно высокий уровень образования.

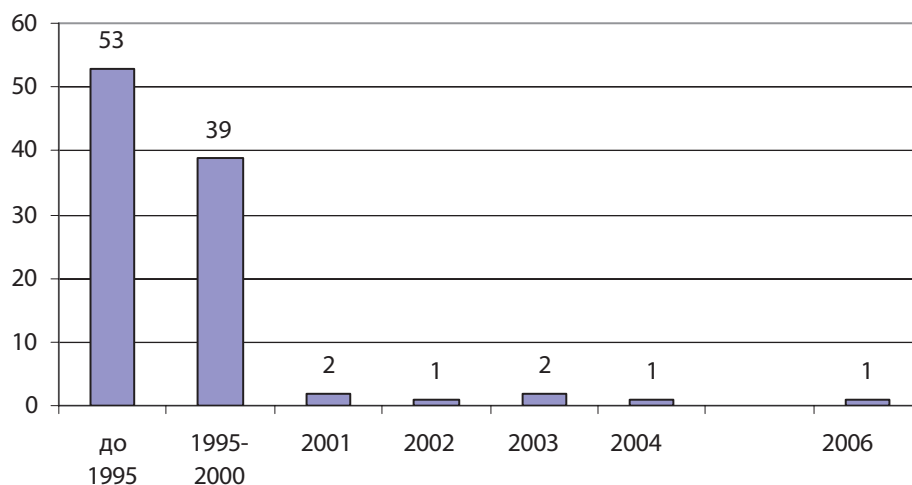


Рис. 8а. Распределение респондентов по году прибытия в страну убежища, в %

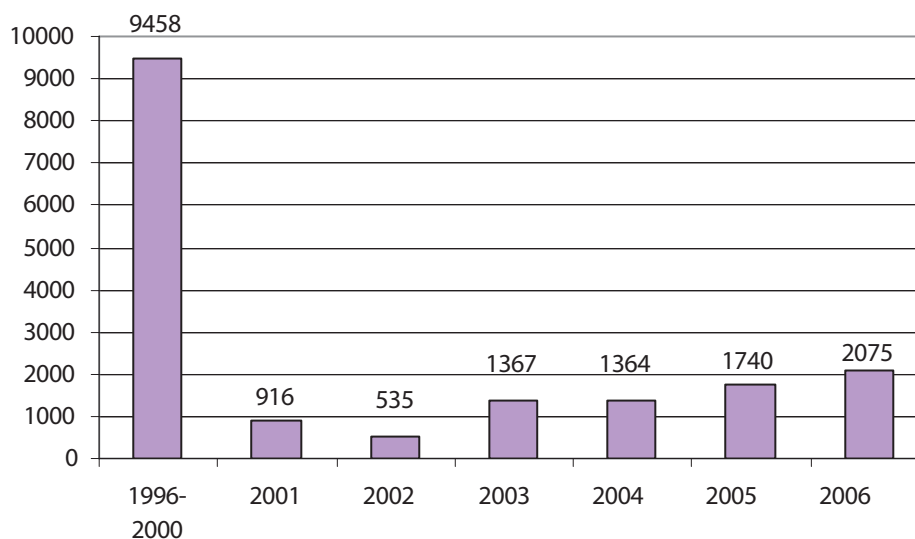


Рис. 8б. Реальное количество поданных за год заявлений на статус беженца

В Украине процедуры признания начались в 1996 году.

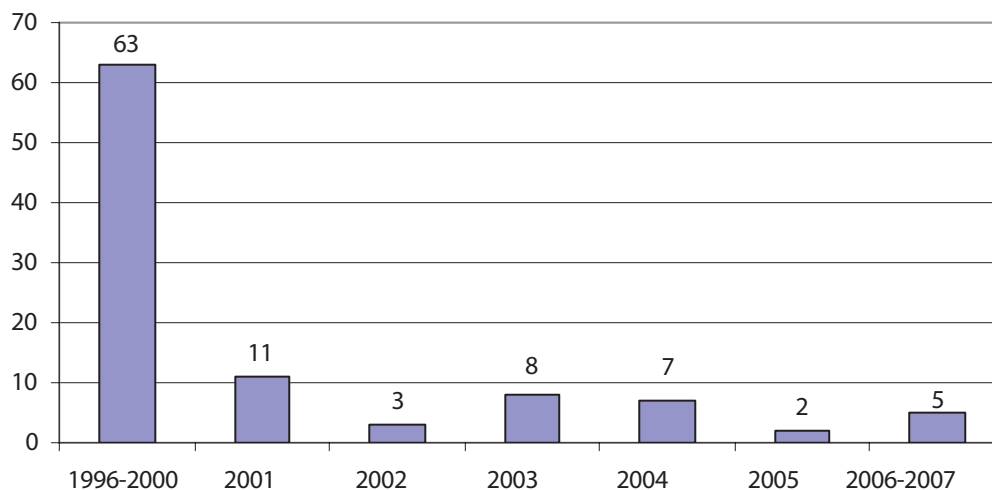


Рис. 9а. Распределение респондентов по году признания статуса беженца, в %

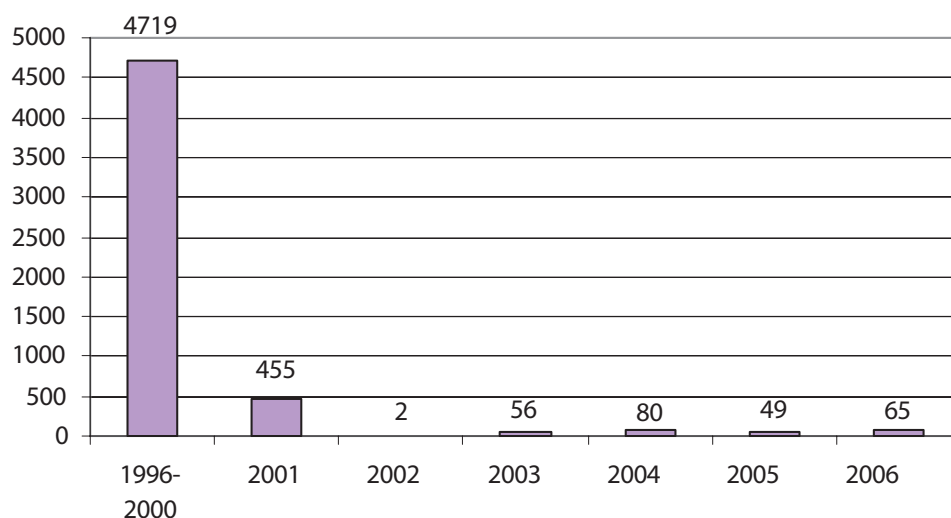
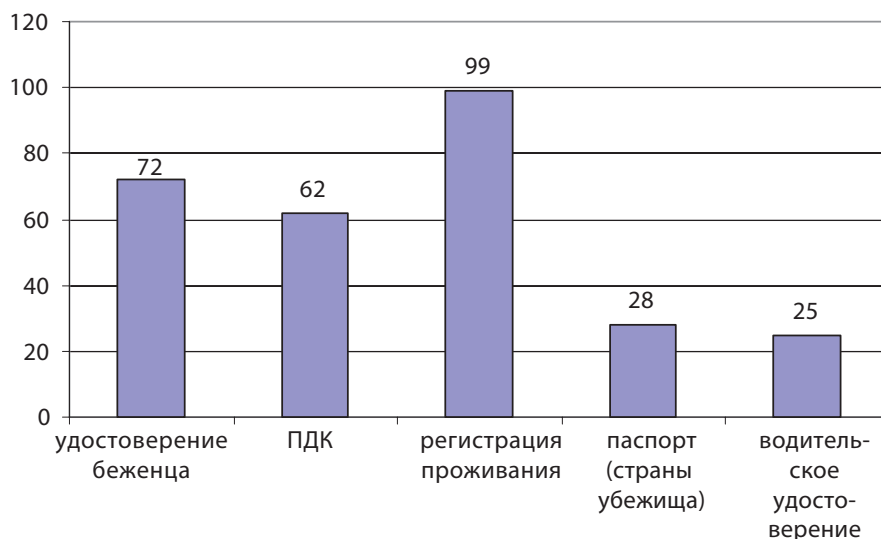


Рис. 9б. Реальное количество лиц, получивших статус беженца за год

Большинство беженцев прибыли в Украину до 1995 года и были признаны в 1996-2000 гг. Доля лиц, признанных беженцами за последние пять лет, очень мала; те, кто прибыл недавно, остаются лицами, ищущими убежища. За последнее время статус беженца был предоставлен лишь нескольким лицам; эта тенденция также очевидна в опрошенной выборке беженцев (диаграмма 9а).



* Сумма больше 100%, так как респондент мог выбирать несколько вариантов.

Рис. 10а. Распределение респондентов по наличию у них документов, в %

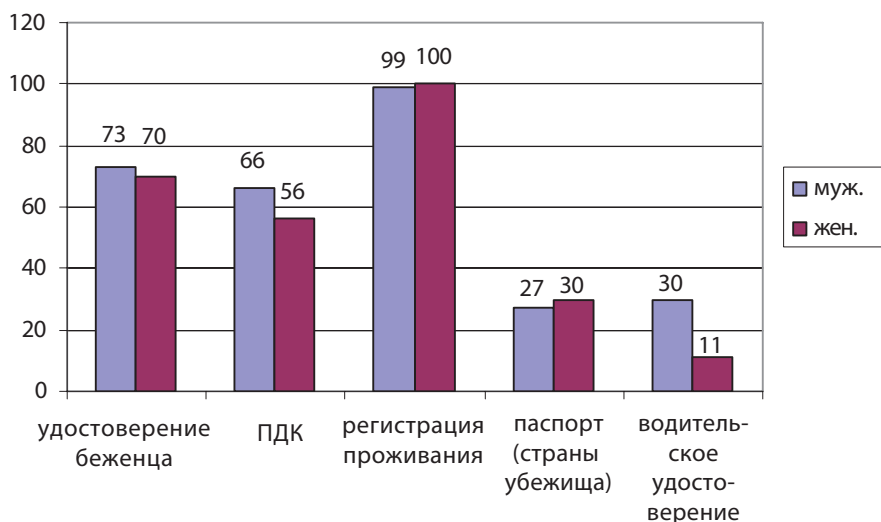


Рис. 10б. Распределение респондентов по наличию у них документов (в зависимости от пола), в %

Сравнение диаграммы 10b с предыдущей диаграммой показывает, что, за исключением водительского удостоверения (мужчины: 30%; женщины: 11%), значительных гендерных различий в отношении документов, имеющихся у респондентов, нет.

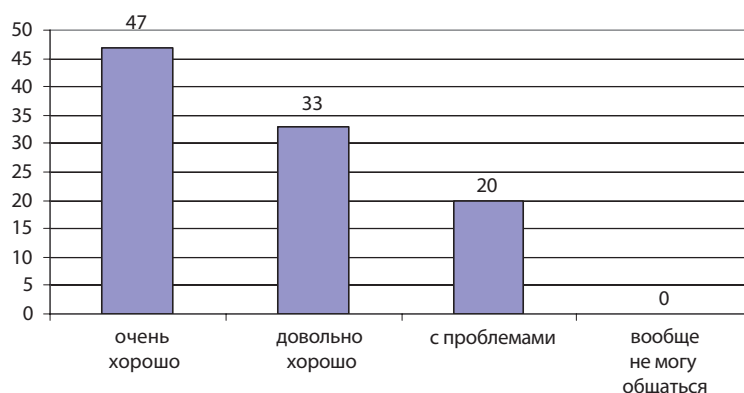


Рис. 11а. Распределение респондентов в зависимости от того, каким образом они оценивают свой уровень знания местного языка, в %

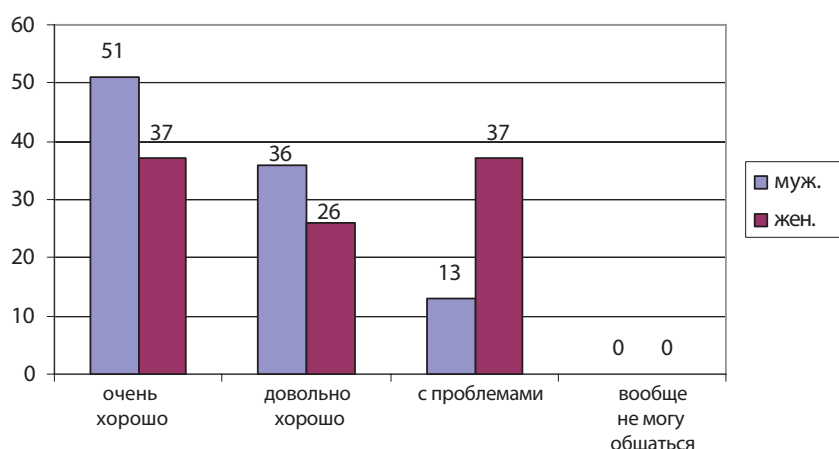


Рис. 11б. Распределение респондентов в зависимости от того, каким образом они оценивают свой уровень знания местного языка (в зависимости от пола), в %

Из диаграммы 11а видно, что большинство респондентов хорошо или довольно хорошо владеют русским и (или) украинским (многие из них учились и (или) жили в Украине более 10 лет). У тех, кто приехал относительно недавно, проблем с языком больше. Возможно, эти цифры следует объяснить тем, что большинство респондентов согласилось на беседу, поскольку могут хорошо говорить по-русски. Сравнение диаграмм 11а и 11б показывает, что женщины-беженки хуже владеют местными языками, чем мужчины (37% женщин-беженок имеют проблемы с местным языком), несомненно, потому что многие опрошенные женщины не работают вне дома и имеют меньше возможностей для учебы и изучения языка.

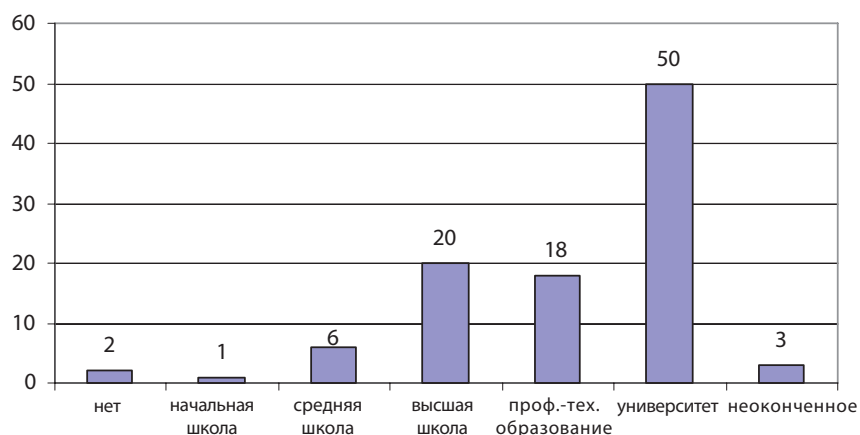


Рис. 12а. Распределение респондентов по уровню образования, в %

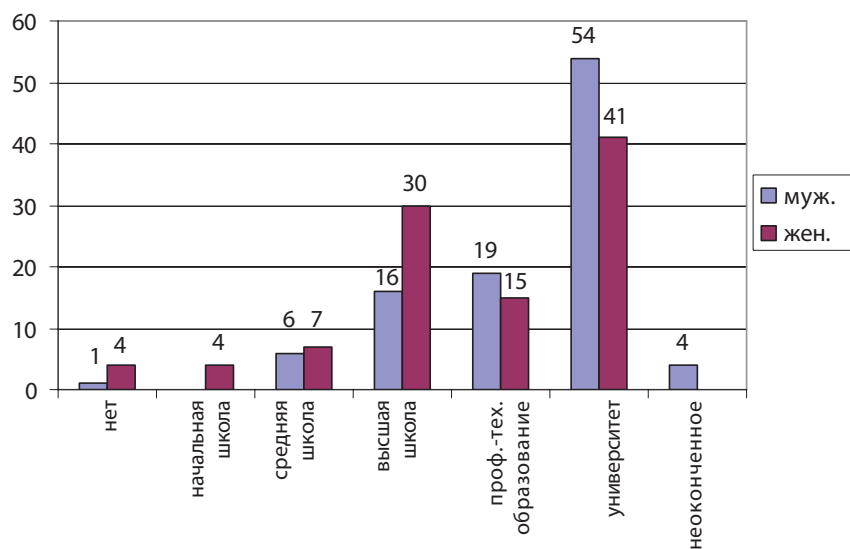


Рис. 12б. Распределение респондентов по уровню образования (в зависимости от пола), в %

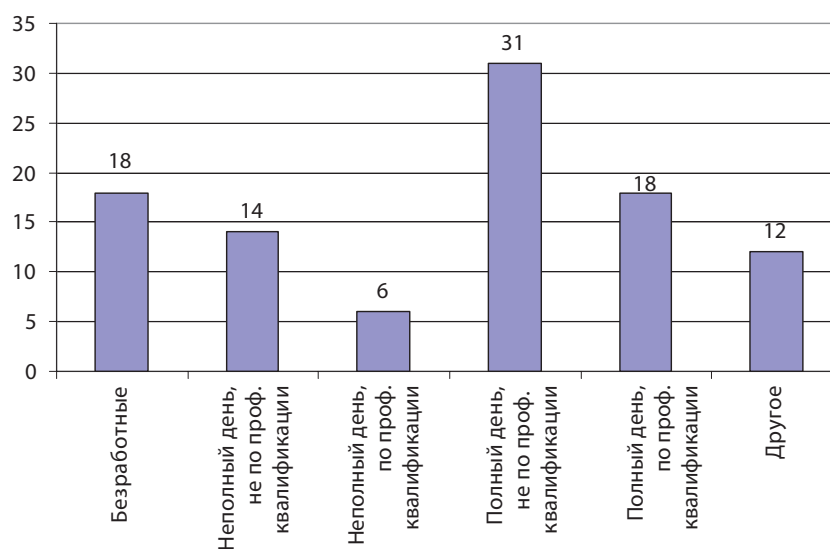


Рис. 13а. Распределение трудоустроенных и нетрудоустроенных респондентов, в %

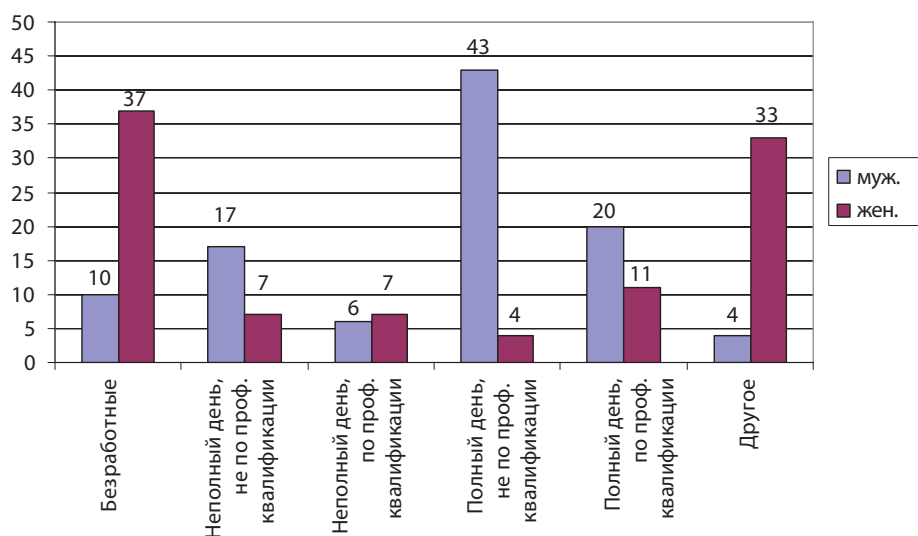


Рис. 13б. Распределение трудоустроенных и нетрудоустроенных респондентов (в зависимости от пола), в %

Большинство респондентов работают по найму, хотя их работа не соответствует их профессиональной квалификации. Из диаграммы 13б видно, что существует сильная связь между полом респондента и его/ее текущим положением в плане занятости. 37% женщин – безработные, а 33% - домохозяйки (графа «другое»).

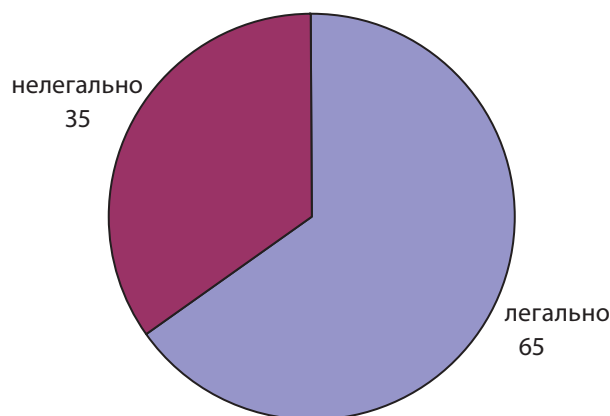


Рис. 14. Распределение респондентов в зависимости от официального/ нелегального трудоустройства

Согласно результатам опроса, 65% респондентов заявили, что работают легально, что означает, что они платят налоги и взносы на социальное обеспечение.

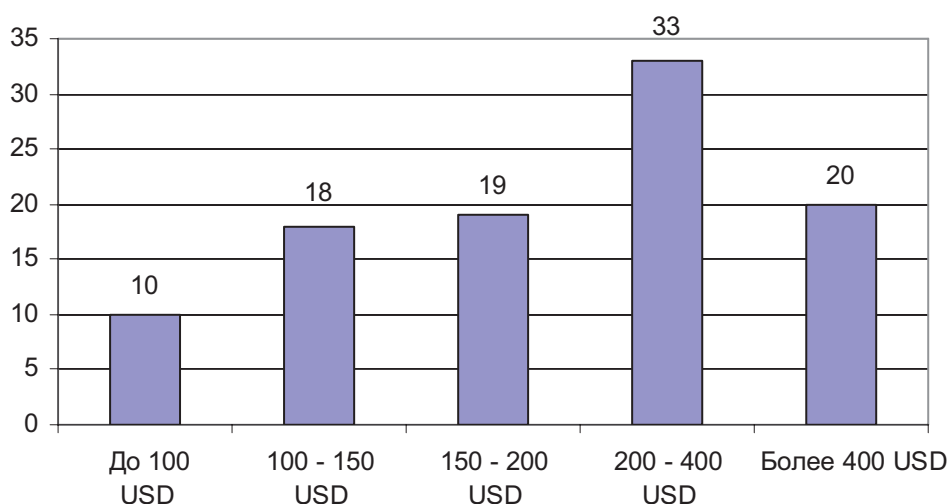


Рис. 15. Распределение респондентов по уровню месячного дохода, в %

Треть (33%) респондентов зарабатывают 200-400 долларов, а 20% - больше 400 долларов в месяц. Эти уровни доходов соответствуют средним уровням доходов украинцев; следует помнить, однако, что большинство беженцев больше тратят на жизнь (особенно на жилье). Именно по этой причине многие беженцы редко соглашаются на официальную работу по своей профессиональной квалификации, которая обычно не очень хорошо оплачивается.

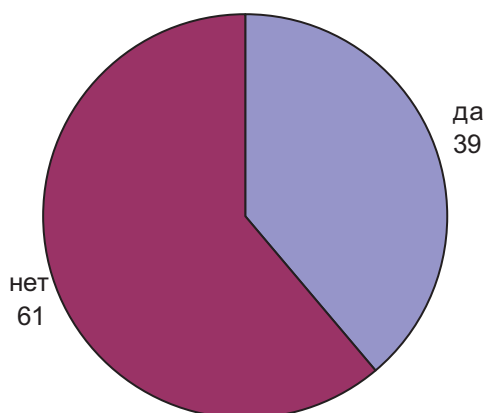


Рис.16. Распределение респондентов по наличию/отсутствию долгов, в %

Хотя многие респонденты заявили, что зарплата у них маленькая, 61% из них удается жить без долгов. Когда нужен кредит, большинство полагается на «круг друзей», но некоторые респонденты сообщили, что брали кредиты в банках.

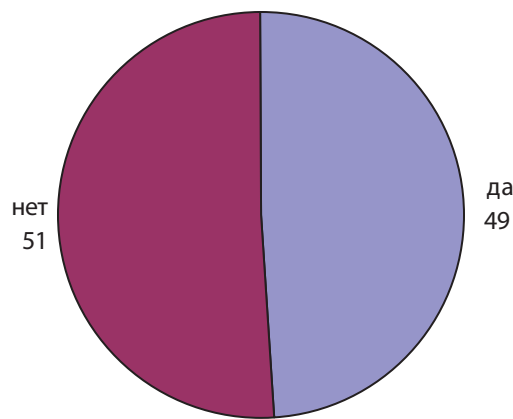


Рис. 17. Распределение респондентов, имеющих опыт работы частным предпринимателем, в %

Большинство беженцев очень предприимчивы; они либо ведут собственный бизнес, либо хотели бы его иметь. По словам респондентов, главными препятствиями являются отсутствие начального капитала и приемлемых кредитных схем.

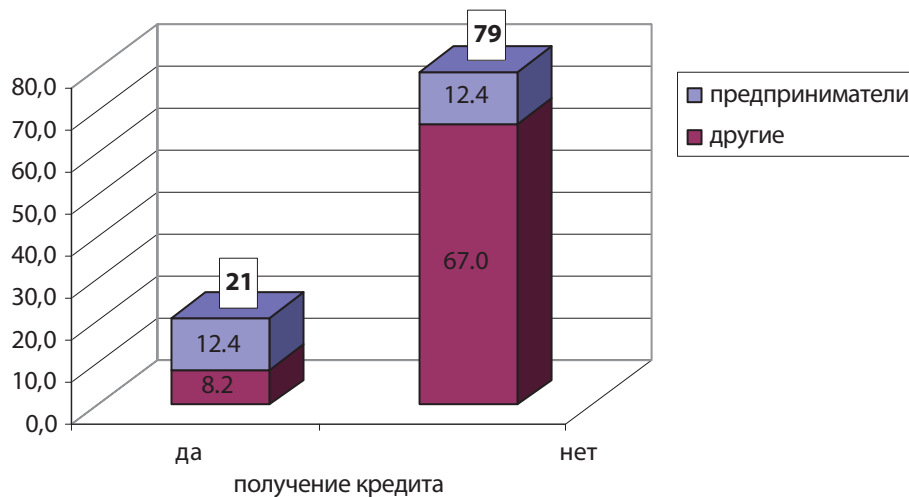


Рис. 18. Распределение респондентов в зависимости от того, брали ли они когда либо банковский кредит, в %

21% респондентов получали банковские кредиты; 12,4% из них – предприниматели. Сравнительно низкая доля респондентов, получавших банковские кредиты, является показателем того, что беженцам трудно соответствовать банковским критериям кредитоспособности для получения кредитов, которые не предоставляются больше чем на год, учитывая, что срок действия их документа беженца ограничен 1 годом.



Рис. 19. Распределение респондентов по типу жилья, в %

Большинство беженцев вынуждено снимать квартиры. Есть только один центр временного размещения (в Одессе), который дает приют самым нуждающимся беженцам.

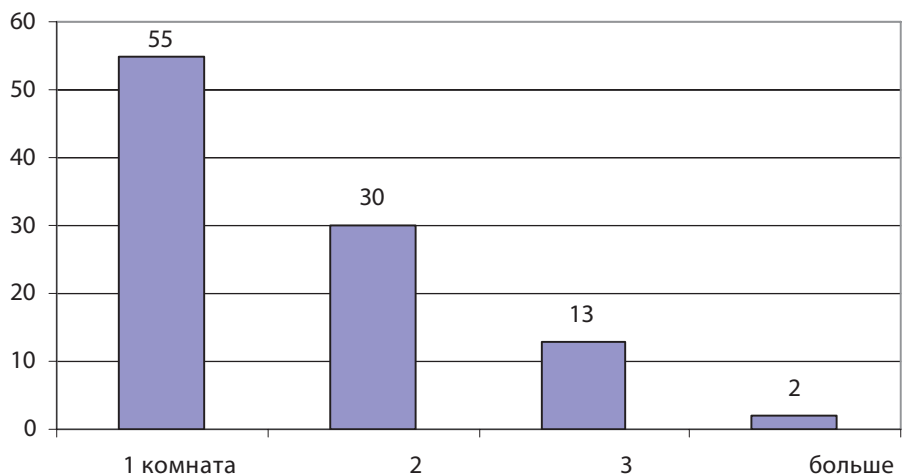


Рис. 20. Распределение числа комнат в квартире/доме, в %

Следует отметить, что кухня, как правило, считается дополнительной комнатой.

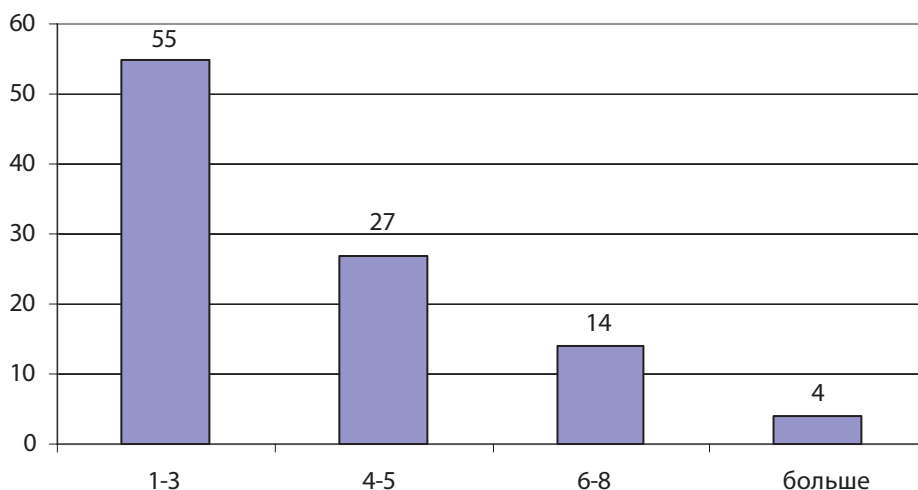


Рис. 21. Распределение числа беженцев, живущих вместе (включая респондента), в %

На диаграммах 20 и 21 показано, что многие респонденты с целью сокращения расходов делят жилье с другими. В одной квартире могут жить три поколения. Более 45% респондентов живут в группах по 4 и более человек; чаще всего это члены семьи и другие родственники, а также друзья, другие соотечественники, а иногда и хозяева квартиры.

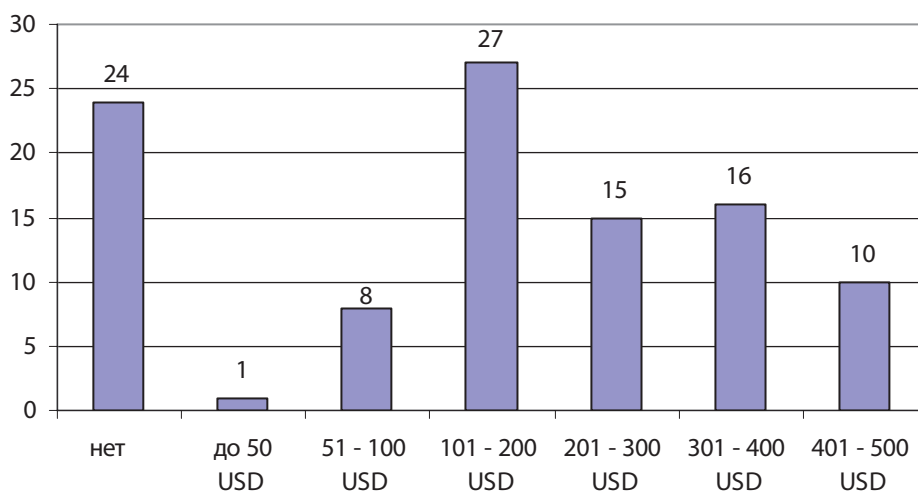


Рис. 22. Распределение арендной платы, уплачиваемой беженцами (в месяц), в %

Эти расходы на аренду соответствуют средним размерам того, что респонденты платят в разных городах. Большинство из тех, кто платит около 50-200 долларов, снимают 1 комнату и живут вместе с хозяевами. Большинство респондентов, отметивших пункт «нет», живут в Центре временного размещения в Одессе.

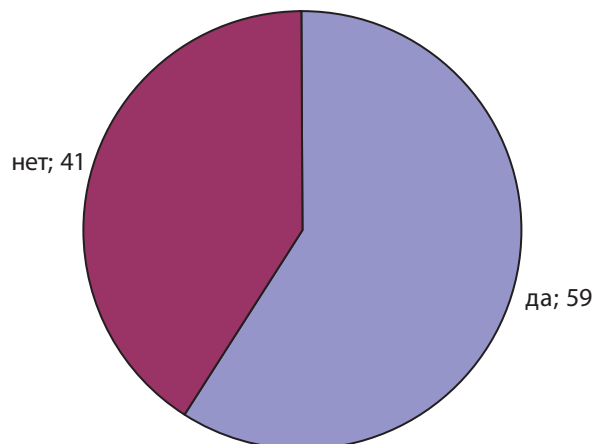


Рис.23. Распределение респондентов, живущих в соответствии с регистрацией, в %

41% всех респондентов не смогли зарегистрироваться по месту/адресу, где они фактически живут; купив фальшивую «прописку», они нарушили закон, могут быть подвергнуты санкциям и не смогут получить доступ к социальным услугам и пособиям.

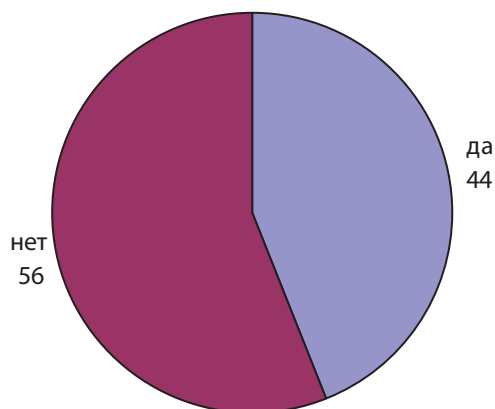


Рис. 24. Распределение респондентов, удовлетворенных/не удовлетворенных условиями своего проживания, в %

Хотя значительное число респондентов (44%) выразило удовлетворенность имеющимся жильем, многие фактически надеются на лучшие жилищные условия.

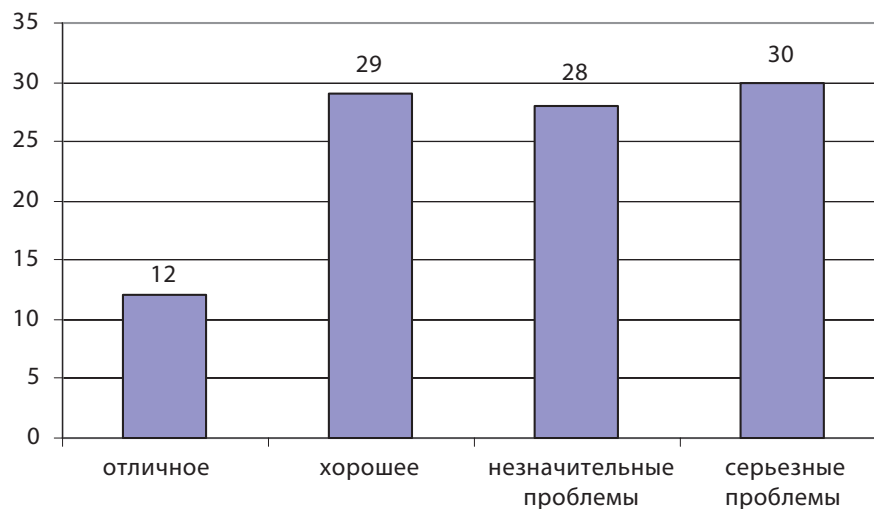


Рис. 25а. Распределение респондентов по состоянию здоровья, в %

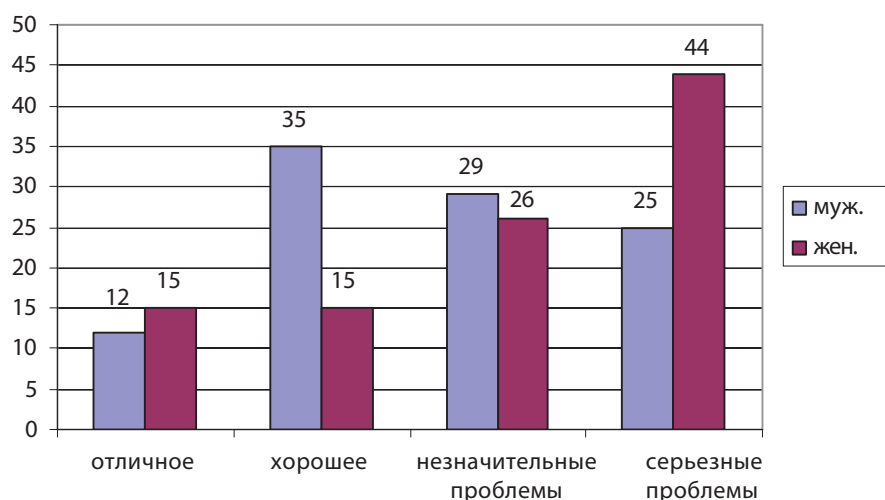


Рис. 25b. Распределение респондентов по состоянию здоровья, (в зависимости от пола), в %

Диаграммы 25а и 25b отражают собственные заявления респондентов в отношении их здоровья. Разбивка по полу показывает, что о плохом здоровье сообщило значительно больше женщин, чем мужчин.



Рис. 26. Распределение респондентов, удовлетворенных/ не удовлетворенных уровнем медицинских услуг, в %

Респонденты были большей частью удовлетворены медицинской помощью, которую они получают в больницах и поликлиниках, но во многих случаях у них нет денег для оплаты более качественного лечения или лекарств.

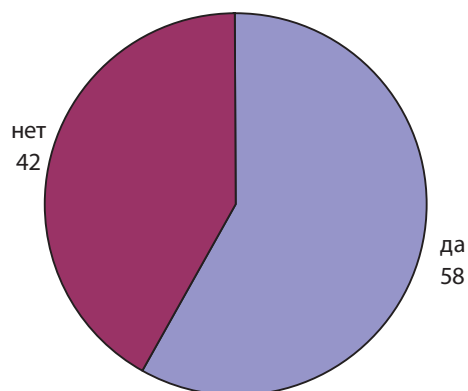


Рис. 27а. Распределение респондентов, сталкивавшихся с проявлением враждебности со стороны местного населения, в %

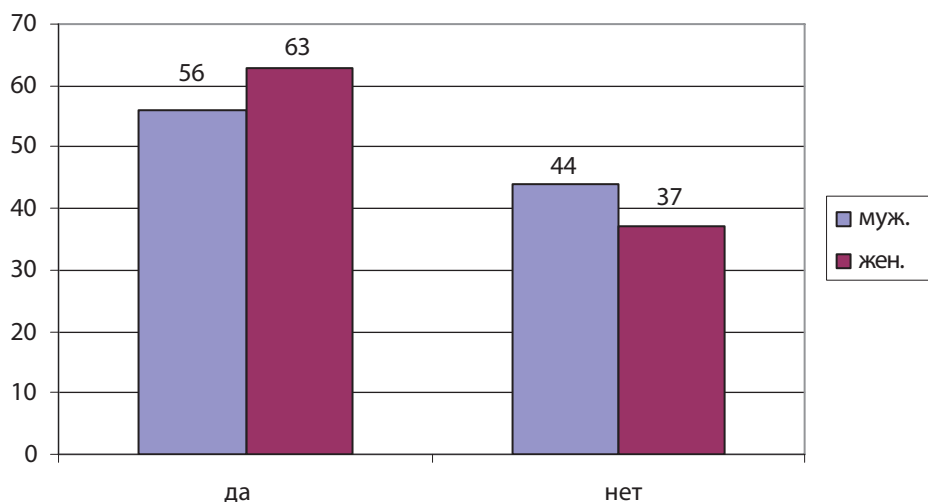


Рис. 27b. Распределение респондентов, сталкивавшихся с проявлением враждебности со стороны местного населения (в зависимости от пола), в %

Диаграммы 27а и 27b отражают заявления респондентов в отношении проявлений враждебности к ним со стороны граждан Украины. То, что 58% всех респондентов и 63% опрошенных женщин сообщили о случаях предвзятости по отношению к ним, - четкий признак того, что уровни толерантности по отношению к беженцам в украинском обществе не очень высоки.



Рис. 28а. Распределение ответов на вопрос “Как с вами обращается милиция?” , в %

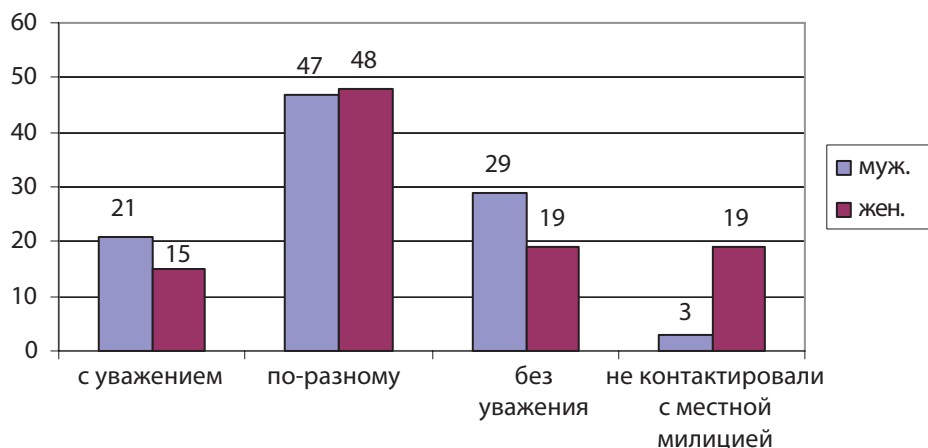


Рис. 28b. Распределение ответов на вопрос “Как с вами обращается милиция?” (в зависимости от пола), в %

Сравнение данных, отраженных на диаграммах 28а и 28b, показывает: из тех респондентов, которые общались с сотрудниками милиции, меньше женщин, чем мужчин, и менее 20% всех женщин и мужчин считают, что к ним относились с уважением, тогда как больше мужчин, чем женщин, сообщили, что встретились с неуважением. Хотя с милицией контактировало меньше женщин, чем мужчин, около 50% и женщин, и мужчин этой группы имеют двойственные впечатления.

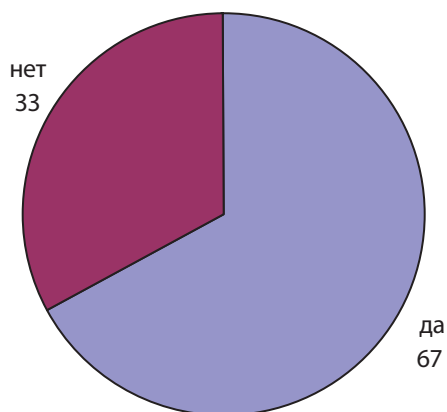


Рис. 29а. Распределение респондентов, имеющих друзей среди местного населения, в %

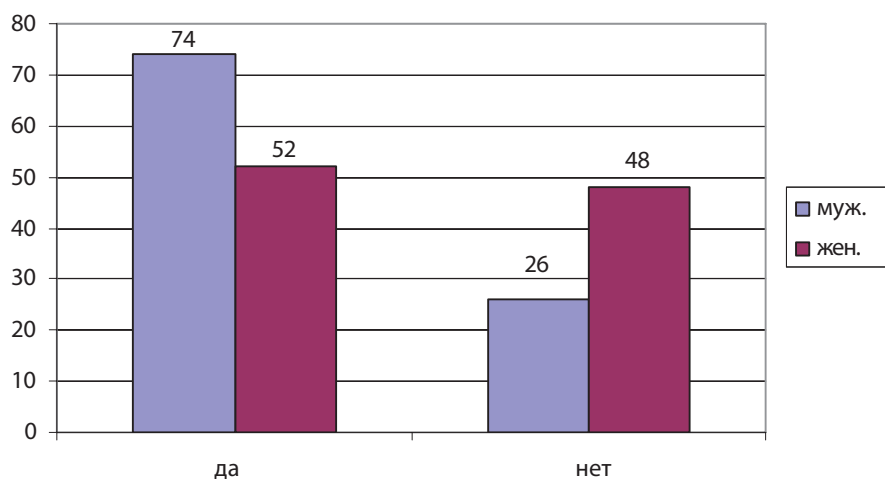


Рис. 29b. Распределение респондентов, имеющих друзей среди местного населения (в зависимости от пола), в %

Из диаграммы 29а видно, что в целом у большинства респондентов есть местные друзья, однако разбивка по полу (диаграмма 29b) отражает тот факт, что женщины, которые чаще незаняты и находятся дома (см. диаграмму 13b), имеют меньше шансов на общение с местным населением.

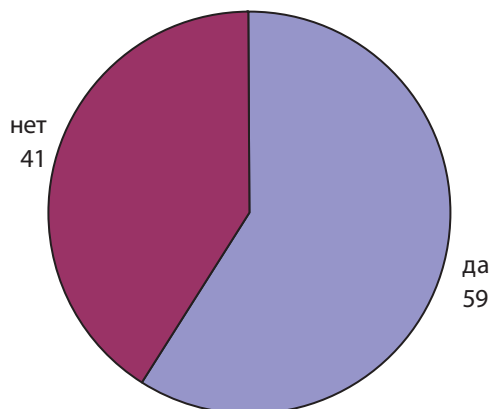


Рис. 30а. Распределение респондентов, чувствующих себя в безопасности в данной стране, в %

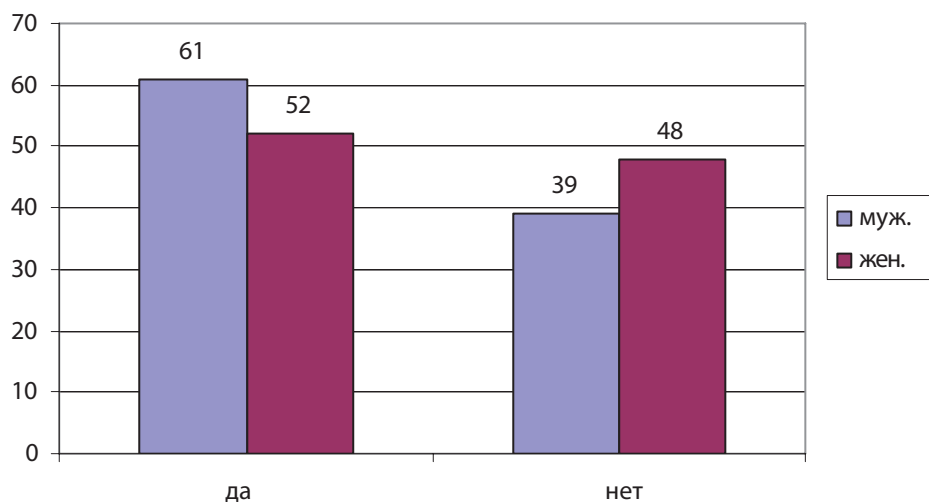


Рис. 30b. Распределение респондентов, чувствующих себя в безопасности в данной стране (в зависимости от пола), в %

Ответы на анкету показывают, что 59% респондентов чувствуют себя в Украине в безопасности. Вместе с тем, при положительных ответах многие выразили обеспокоенность в отношении ненадежности своего социально-экономического положения. На диаграмме 30b видно, что женщины-беженки чувствуют себя в меньшей безопасности в Украине, чем мужчины.

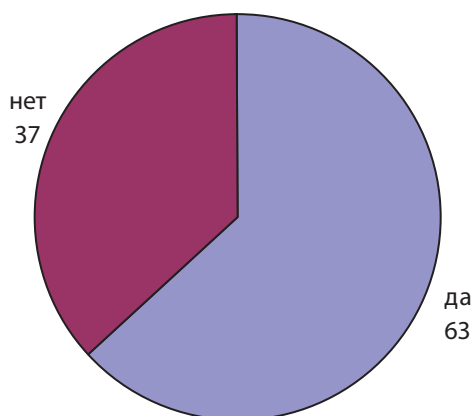


Рис. 31a. Распределение респондентов, планирующих остаться в данной стране, в %

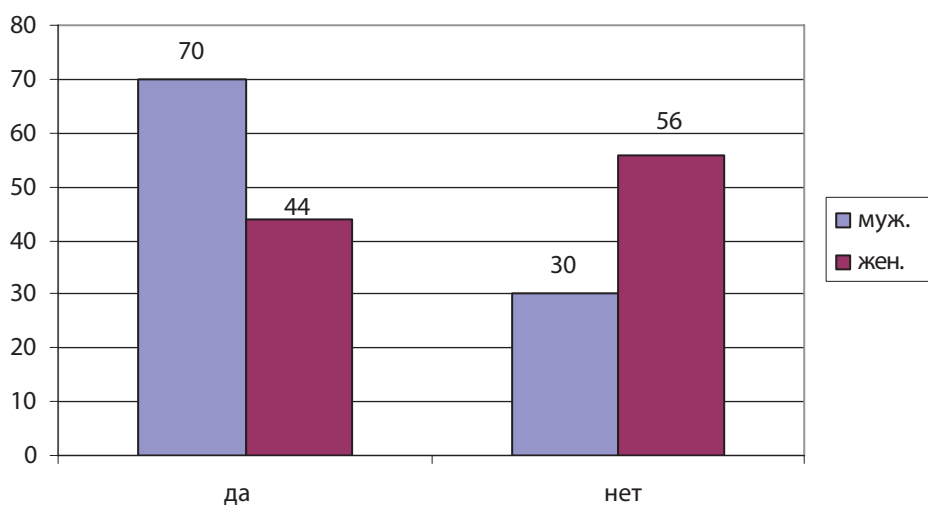
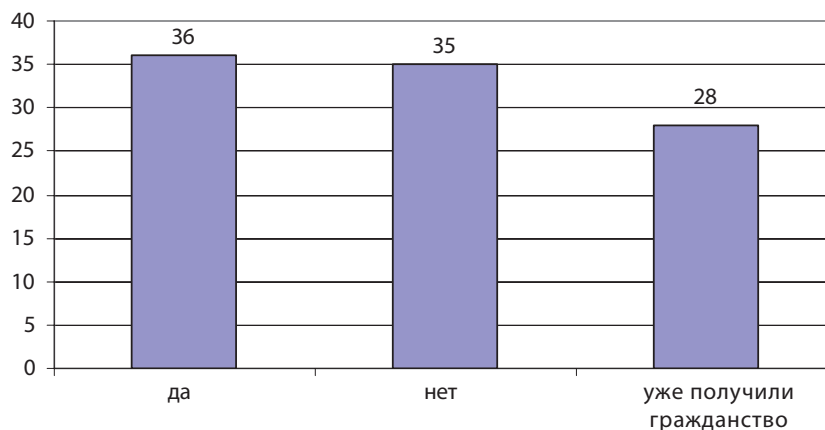


Рис. 31b. Распределение респондентов, планирующих остаться в данной стране (в зависимости от пола), в %

На диаграмме 31a показано, что большинство беженцев планируют остаться в Украине; вместе с тем, отвечая позитивно, многие респонденты также выразили надежду на переселение в третью страну.

Женщины, как правило, надеются на переселение больше, чем мужчины (56% опрошенных женщин не планируют оставаться в Украине). Такую ситуацию можно объяснить тем, что женщины-беженки, возможно, имеют более идеалистические взгляды на переселение, чем мужчины.



*"да" означает как респондентов, уже подавших ходатайство о гражданстве, так и тех, кто планирует это сделать

Рис. 32а. Распределение респондентов, планирующих получить гражданство, в %

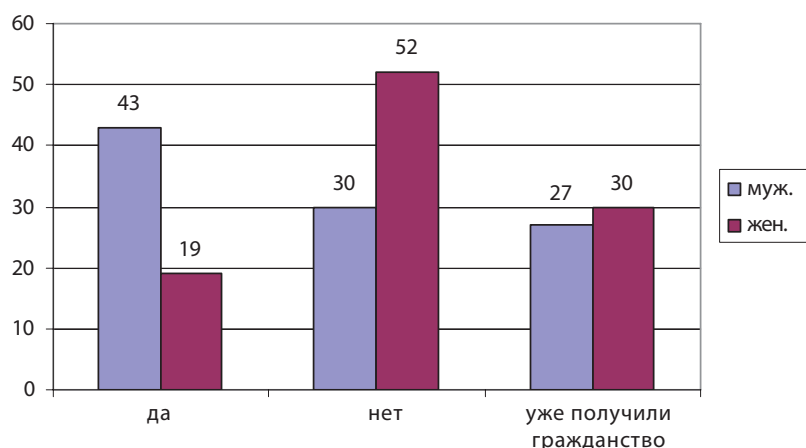


Рис. 32б. Распределение респондентов, планирующих получить гражданство (в зависимости от пола), в %

На рис. 32а видно, что половина респондентов, которые еще не натурализовались, подали ходатайство о гражданстве или планируют это сделать (36%). Более высокая доля женщин (52%), которые не планируют подавать ходатайство, возможно, отражает то, что женщины-беженки обычно хуже информированы о возможностях получения гражданства.

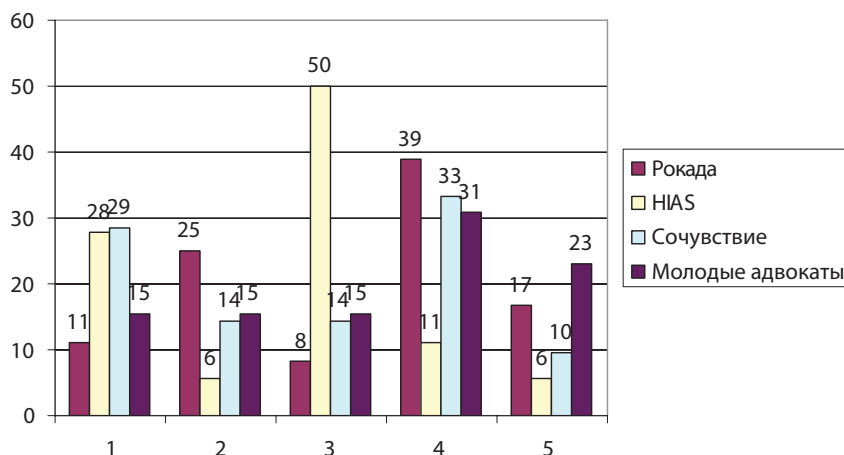


Рис. 33. Оценивание респондентами качества помощи, предоставляемой НПО (1=очень плохо, 2=плохо, 3=удовлетворительно, 4=хорошо, 5=отлично), в %

Оценки, выставленные респондентами, отражают их собственные впечатления и отношения с данной НПО; их нельзя рассматривать как полностью объективную оценку качества общей деятельности и услуг данной НПО. Тем не менее, относительная удовлетворенность или неудовлетворенность беженцев услугами ряда НПО является отражением некоторых ситуаций и реалий.

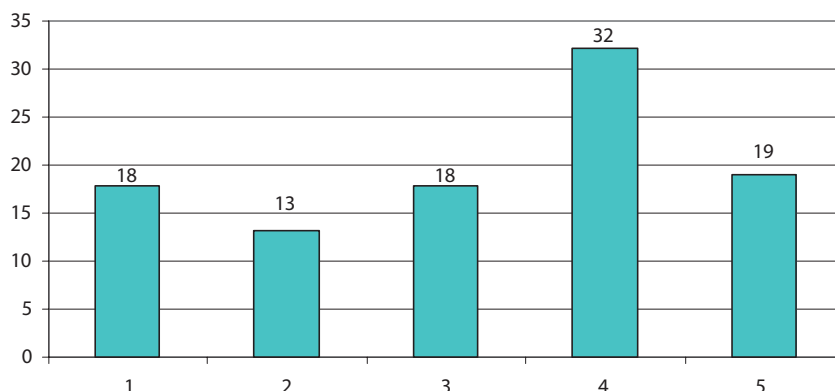


Рис. 34а. Оценивание респондентами качества услуг, предоставляемых областными миграционными службами (1=очень плохо, 2=плохо, 3=удовлетворительно, 4=хорошо, 5=отлично), в %

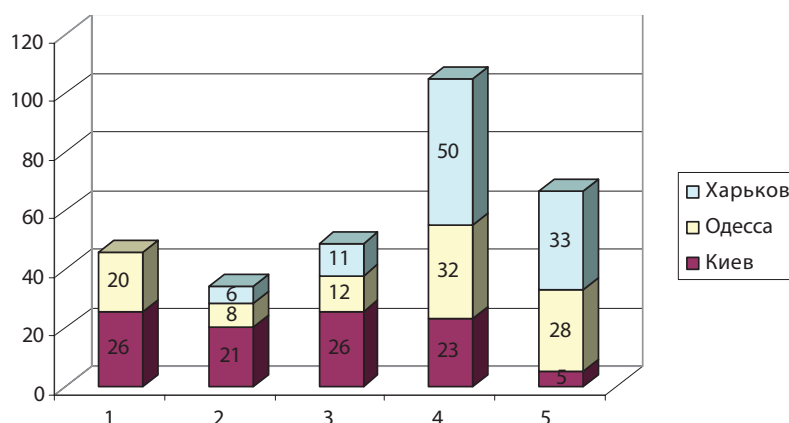


Рис.34б. Оценивание респондентами качества услуг, предоставляемых областными миграционными службами (в зависимости от города), в %

Оценка областных миграционных служб сильно различается от области к области. Харьковская ОМС получила наивысшие оценки, тогда как Киевская ОМС – самые низкие. Хорошие оценки, данные Одесской ОМС, можно объяснить тем, что большинство одесских респондентов живут в ЦВР и благодарны ОМС за это. Самые типичные причины низких оценок таковы: грубое или безразличное отношение должностных лиц, длительные и непрозрачные процедуры, различные бюрократические препоны.

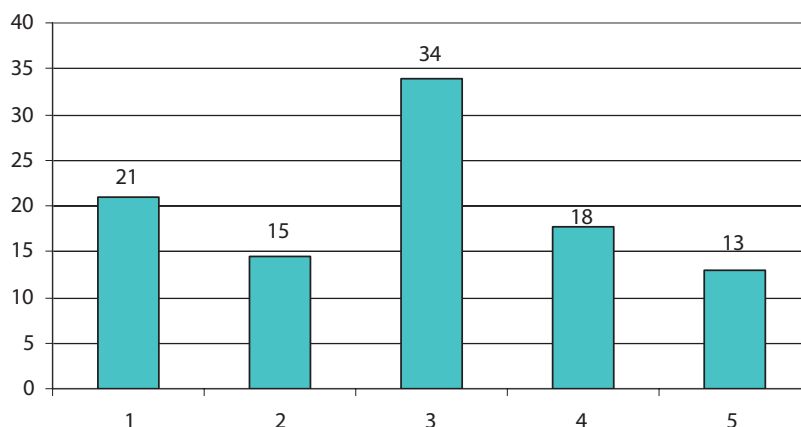


Рис. 35. Оценивание респондентами качества услуг, предоставляемых управлениями Государственного департамента гражданства, иммиграции и регистрации физических лиц (1=очень плохо, 2=плохо, 3=удовлетворительно, 4=хорошо, 5=отлично), в %

Высокий процент низких оценок, выставленных управлениям ГДГИРФЛ, можно объяснить тем, что многие беженцы сообщили о том, что столкнулись с серьезными проблемами в получении гражданства. Респонденты также упоминали о том, что ежегодная процедура регистрации слишком длительная.

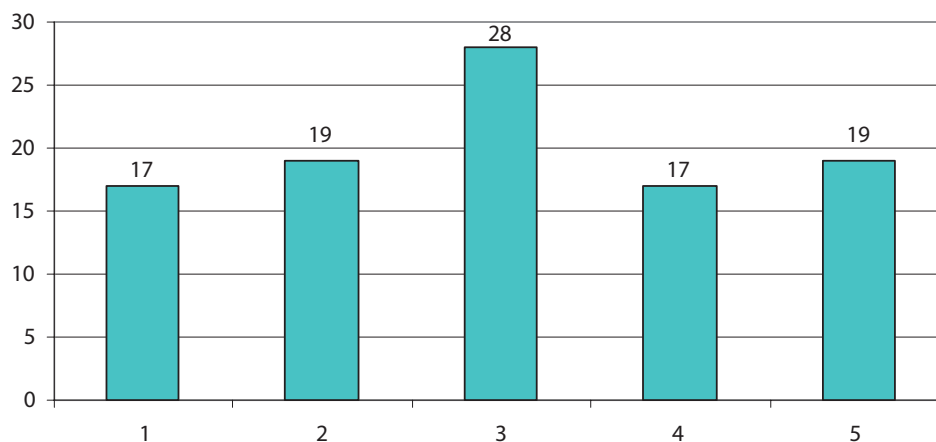


Рис. 36. Оценивание респондентами качества деятельности УВКБ ООН (1=очень плохо, 2=плохо, 3=удовлетворительно, 4=хорошо, 5=отлично), в %

Беседы показали, что многие респонденты не совсем понимают, что помощь, которую они получают от НПО, финансируется УВКБ ООН; в ряде случаев их неудовлетворенность отражала разочарование тем, что организация не переселила их.

Избранные зависимости

Пол / Занятость

Существует зависимость между полом респондентов и их занятостью (проверка по критерию хи-квадрат Пирсона дает значительный результат на уровне 0,1%, V Крамера = 0,583⁷³).

Табл. 1

		3.7. Нынешнее положение с занятостью						Всего
		Безработные	Неполный день, не по проф. квалификации	Неполный день, по проф. квалификации	Полный день, не по проф. квалификации	Полный день, по проф. квалификации	Другое (укажите, пожалуйста)	
1.1	муж.	7	12	4	30	14	3	70
Пол	жен.	10	2	2	1	3	9	27
Всего		17	14	6	31	17	12	97

Табл. 1 показывает, что большинство женщин-беженок – безработные, ведут хозяйство и смотрят за детьми (этот вариант попадает в категорию «другое»). Только 30% опрошенных женщин на момент опроса работали, однако многие женщины выражали желание работать, если бы работа оплачивалась более-менее достойно и позволяла им заботиться о детях.

Уровень доходов / Чувство безопасности в принимающей стране

Есть незначительная зависимость между уровнем дохода и чувством безопасности в принимающей стране (проверка по критерию хи-квадрат Пирсона дает значительный результат на уровне 5%, V Крамера = 0,340)

Табл. 2

		9.9. Чувствуете ли вы себя в безопасности в этой стране?		Всего
		Да	Нет	
3.15. Какова ваша месячная зарплата?	До 100 USD	3	4	7
	100 - 150 USD	4	7	11
	150 - 200 USD	5	7	12
	200 - 400 USD	10	9	19
	Более 400 USD	10	1	11
	нет данных	10	8	18
Всего		42	36	78

Из табл. 2 видно, что уровень доходов в определенной степени влияет на психологическое состояние респондента. Интересно, что 91% тех, кто зарабатывает больше 400 долларов в месяц, чувствуют себя в принимающей стране в безопасности.

Уровень доходов / Желание остаться в принимающей стране

Большинство лучше интегрировавшихся респондентов планирует остаться в Украине. Можно заметить зависимость между уровнями дохода и планами респондентов на будущее (проверка по критерию хи-квадрат Пирсона дает значительный результат на уровне 1%, V Крамера = 0,461).

73 Проверка по критерию хи-квадрат выявляет зависимость между номинальными переменными. Если уровень ее значимости меньше или равен 5%, то существует зависимость.

V Крамера – одна из симметричных мер номинальных данных. Она изменяется от 0 до 1, где 0 означает отсутствие зависимости, а 1 – наиболее сильную зависимость

Табл. 3

		10.1. Планируете ли вы остаться в этой стране?		Всего
		Да	Нет	
3.15. Какова ваша месячная зарпла- та?	До 100 USD	3	5	8
	100 - 150 USD	7	8	15
	150 - 200 USD	9	7	16
	200 - 400 USD	20	5	25
	Более 400 USD	15	0	15
	нет данных	7	11	18
Всего		61	36	97

Табл. 3 показывает, что те, у кого есть более-менее хорошо оплачиваемая работа, планируют остаться в Украине и не предполагают переселяться. Вероятно, те, кому удалось найти хорошую работу и стать самообеспеченными, также имеют более реалистичные взгляды на перспективы переселения. 100% тех, кто зарабатывает больше 400 долларов в месяц, планируют остаться в стране убежища.

Уровень доходов / Гражданство

Те, у кого дела идут лучше, хотели бы получить гражданство или уже получили его. Они не зависят от различных форм помощи, оказываемой партнерами УВКБ ООН, и считают, что для того, чтобы полностью обеспечить себя, им необходимо гражданство. Существует зависимость (хотя и довольно слабая) между уровнем доходов и желанием получить гражданство (проверка по критерию хи-квадрат Пирсона дает значительный результат на уровне 5%, V Крамера = 0,372).

Табл. 4

		10.2. Планируете ли вы получить гражданство?			Всего
		Да	Нет	Я уже гражда- нин	
3.15. Какова ваша месячная зарплата?	До 100 USD	2	4	2	8
	100 - 150 USD	5	9	1	15
	150 - 200 USD	6	7	3	16
	200 - 400 USD	12	4	9	25
	Более 400 USD	7	1	7	15
	нет данных	3	10	5	18
Всего		35	35	27	97

Табл. 4 показывает, что большинство респондентов, получающих 200-400 и более долларов в месяц, либо уже являются гражданами, либо планируют подать соответствующее ходатайство. Плохо интегрировавшееся беженцы, которые не могут заработать на жизнь, зависят, с одной стороны, от различных пособий для беженцев и боятся проблем с «пропиской», с другой стороны, не хотят подавать ходатайство о гражданстве. Многие респонденты, которые зарабатывают меньше 200 долларов, не планируют этого делать.

Цитаты из отдельных интервью

1. Моя жена несколько лет назад серьезно заболела. Все наши деньги ушли на лечение и лекарства. Мне пришлось закрыть предприятие, потому что я обанкротился. Мы начали много заниматься, чтобы платить за аренду жилья и покупать лекарства. Сейчас мы должны около 10000-12000 долларов (афганец).
2. Двое из моих сыновей вообще не ходят в школу, потому что им пришлось работать. Это было очень трудно для меня как для отца, но другого выхода не было (афганец).
3. Наша главная проблема – в том, что мы фактически не знаем свои права. Юридическая подготовка была бы очень-очень полезной (афганец).
4. Когда я попытался подать ходатайство о гражданстве, мне сказали, на дату, когда мне был предоставлен статус беженца, соответствующего президентского указа не было, однако эта дата указана в моем удостоверении беженца (07/09/2001). Это было единственная причина, по которой мои документы вернули (афганец).
5. Русский стал моим вторым родным языком (конголезец).
6. Беженцы в Харькове не получают достоверной информации об услугах и помощи, оказываемой беженцам со стороны УВКБ ООН и НПО. Даже если что-то и делается для беженцев, мы об этом не знаем (конголезец).
7. Чтобы подать заявление о предоставлении статуса беженца, человеку нужно представить слишком много документов (т.е. национальный паспорт, различные доказательства того, что вы пишете в своем заявлении). Если бы человек мог представить все, что требует миграционная служба, ему не нужен был бы статус беженца (афганец).
8. Будучи беженцем, я сумел получить кредит в банке «Надра», но только на год (потому что удостоверение беженца действительно только в течение года). Это настоящая проблема, потому что нельзя получить большой кредит, который по-настоящему помог бы развивать бизнес, например, купить в кредит автомобиль (афганец).
9. У меня много местных друзей; наши отношения такие тесные, как между членами семьи (афганец).
10. Вы спрашиваете, собираюсь ли я остаться в Украине. Конечно, у нас ничего больше нет, кроме этой страны (афганец).
11. Управление ГДГИРФЛ в Харькове требует договор аренды для продления регистрации в удостоверении беженца (афганец).
12. Я неделю лежал в больнице с переломом ноги, а медицинскую помощь не оказывали до тех пор, пока я не собрал деньги и не заплатил (афганец).
13. Процедура регистрации в ГДГИРФЛ очень длительная и бюрократическая. Три часа нужно на то, чтобы поставить штамп, и при этом нужно все время там находиться, потому что пойти куда-то без документа невозможно. Почему они не могут делать это быстрее? (афганец).
14. Для того, чтобы найти работу в Украине, все африканцы должны сделать пластическую операцию (изменить цвет кожи) (суданец).
15. Если бы у меня были деньги, я сам бы преодолел все технические преграды. А что касается конкуренции и финансовых проблем, то они всегда существуют в мире бизнеса (афганец).
16. Я хочу взять кредит для покупки машины и работать таксистом; надеюсь, что УВКБ ООН сможет помочь мне получить кредит (суданец).
17. Я планирую создать сельскохозяйственное предприятие (например, по производству мяса, цыплят), если получу кредит; у меня большой практический опыт в этой области (и в Судане, и в Украине) (суданец).
18. Я работаю преподавателем английского языка, даю частные уроки беженцам, но планирую расширить бизнес: хочу открыть частную английскую школу с тремя преподавателями – для начинающих, промежуточный курс и продвинутый курс (суданец).
19. Я живу в деревне в Макаровском районе, и ближайшая школа расположена в 8 км от дома, поэтому мои дети не могут ходить в школу (узбек).
20. Трудно сказать, удовлетворен ли я медицинским обслуживанием. Если заплатите – получите необходимое лечение, как и местные (афганка).

21. Моего мужа убили в больнице. Я боюсь туда идти (азербайджанка).
22. Милиционер угрожал мне придти домой (афганец).
23. У меня нет местных друзей; у меня вообще нет друзей. Был у меня друг, земляк, но его убили год назад в драке с местными (анголец).
24. В Киеве много узбеков, но они боятся даже встречаться. Все равно у нас есть сообщество под названием «Бирлик». Мы ведем политическую работу: демонстрации перед узбекским посольством, миграционной службой и т.д. (узбек).
25. Слава Богу, что в Украине нет войны, но что будет с нами дальше? (афганка).
26. Украина – моя вторая родина! (афганец).
27. Много не понятно, никто с нами не разговаривает. У меня ноль информации от правительства (суданец).
28. Я просто хотел уехать в свободную демократическую страну. Но потом меня арестовали и посадили в тюрьму. Я спросил у заключенного, где я. Он ответил, что я в Украине. А я даже не знал, что такое Украина... Сейчас я понимаю, что она ни свободная, ни демократическая. Вот почему я хочу уехать в третью страну (сомалиец).
29. Если бы у меня было где жить в Афганистане, я бы жил там, потому что афганская полиция по крайней мере не спрашивает каждый день документы (афганец).
30. Мне нужен украинский паспорт для того, чтобы сдать экзамены на юриста и работать адвокатом; мой профиль – международное право, и у меня много клиентов (конголезец).
31. Мне нужно гражданство, чтобы продолжать учебу (в этом случае я буду платить меньше за аспирантуру и смогу получить докторскую степень по химии (суданец).
32. Я закончил Институт международных отношений (в Киеве) и даже аспирантуру. Никогда бы не подумал, что в конце концов буду работать на рынке (афганец).
33. Я потерял в этой стране 15 лет; я нахожусь в том же положении, что и 15 лет назад (африканец).
34. Каждый год я участвую в лотерее на американскую «грин-кард» и надеюсь на лучшее (африканец).
35. Не осмеливаюсь никуда ходить, просто сижу дома (девушка-афганка).
36. Скажите мне честно: есть ли у меня шанс уехать в другую страну? (абхазка).
37. Сотрудница миграционной службы сказала мне, что не знает, что делать с ходатайством о гражданстве, поданным негром. Вот как нас называют (африканец).
38. У меня нет постоянного места жительства. Скитаюсь по друзьям и соотечественникам. Это не жизнь (африканец).
39. Живу на кухне и просыпаюсь почти каждое утро в 3 часа, чтобы печь пирожки, которые продаю на базаре. Соседи жалуются на шум и запах, но это единственный способ, которым я могу заработать какие-то деньги. Мой муж – инвалид и не может работать (афганка).

Проект по интеграции беженцев (ПИБ): БЕЛАРУСЬ, МОЛДОВА И УКРАИНА⁷⁴

Статистический анализ ответов на анкету

Данный документ содержит 32 диаграммы, которые иллюстрируют социально-экономическое положение беженцев, живущих во всех трёх странах, изученных ПИБ. Информация, представленная в этих диаграммах, была собрана в ходе 210 конфиденциальных интервью с беженцами и натурализованными лицами, которым было предложено ответить на стандартную анкету (Приложение 1). Информация, которую они предоставили, является личной и субъективной, их утверждения не проверялись в индивидуальном порядке. К респондентам обращались с просьбой отвечать искренне, и в целом суть их ответов подтверждена объективными выводами исследования ПИБ. Представленный в форме диаграмм анализ ответов респондентов даёт (в пределах статистически приемлемой погрешности) визуальное изложение основных вопросов и проблем.

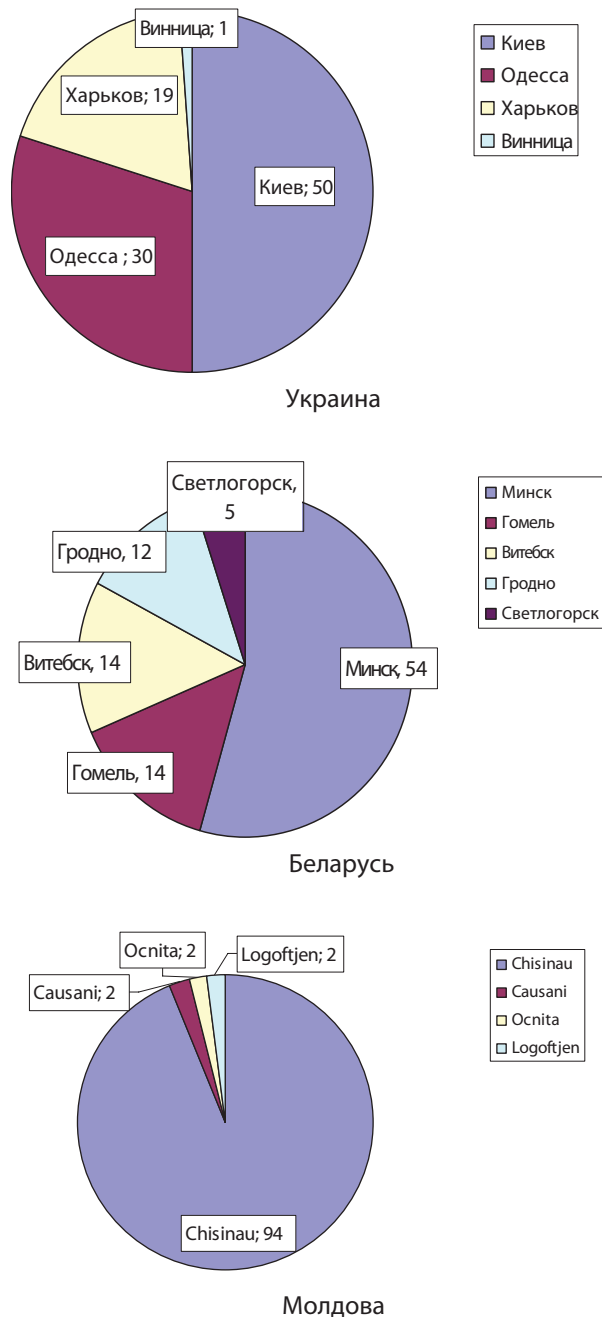


Рис. 1. Распределение респондентов по месту проживания, в %

74 Персональные интервью проводились в Украине в период с 20.06 по 16.09.2007 г. В среднем каждое интервью длилось 1-1,5 часа

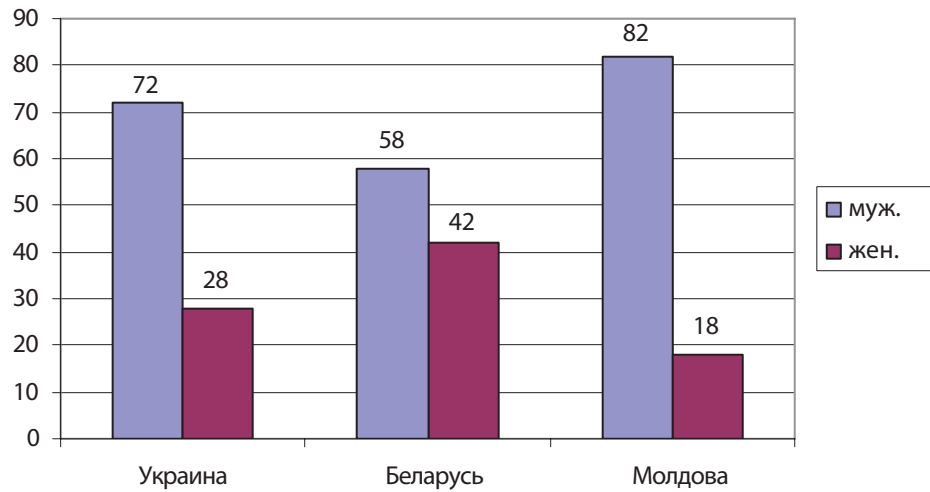


Рис. 2. Распределение респондентов по полу, в %

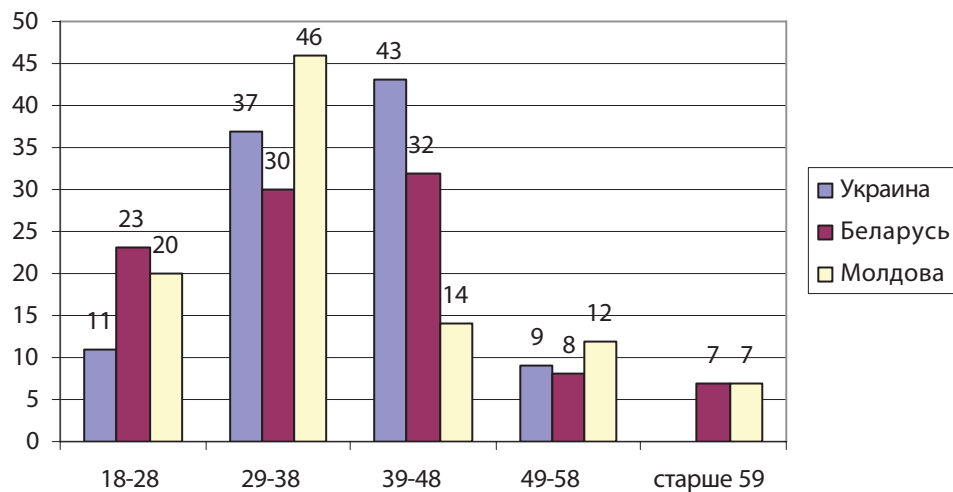
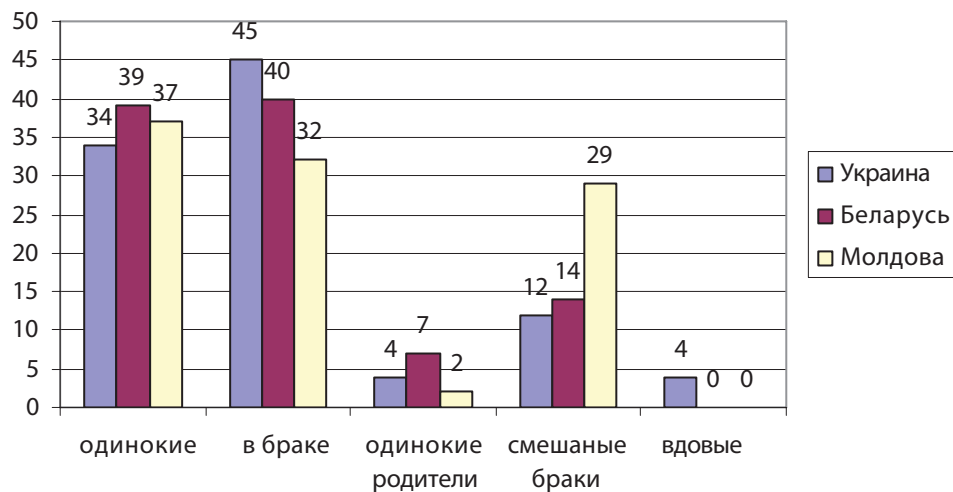


Рис. 3. Распределение респондентов по возрасту, в %



* смешанный брак = брак с гражданином/гражданкой страны проживания

Рис. 4. Распределение респондентов по семейному положению, в %

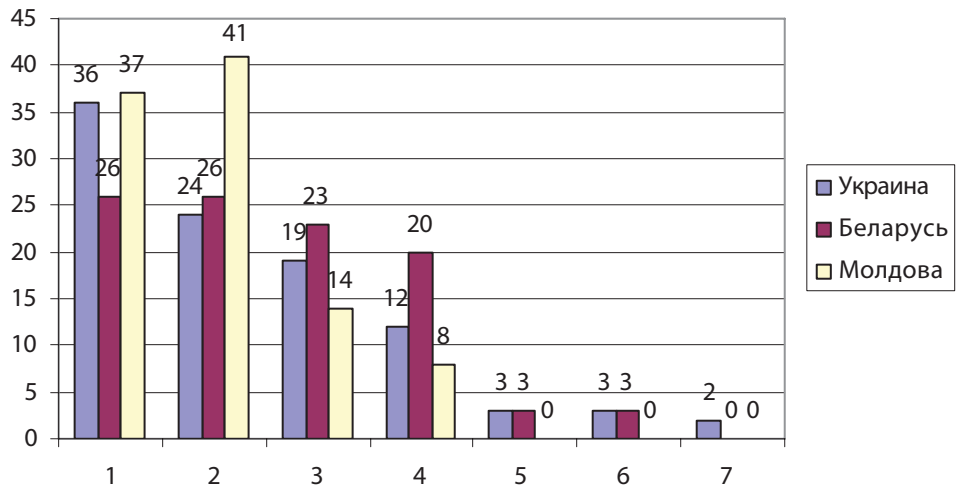
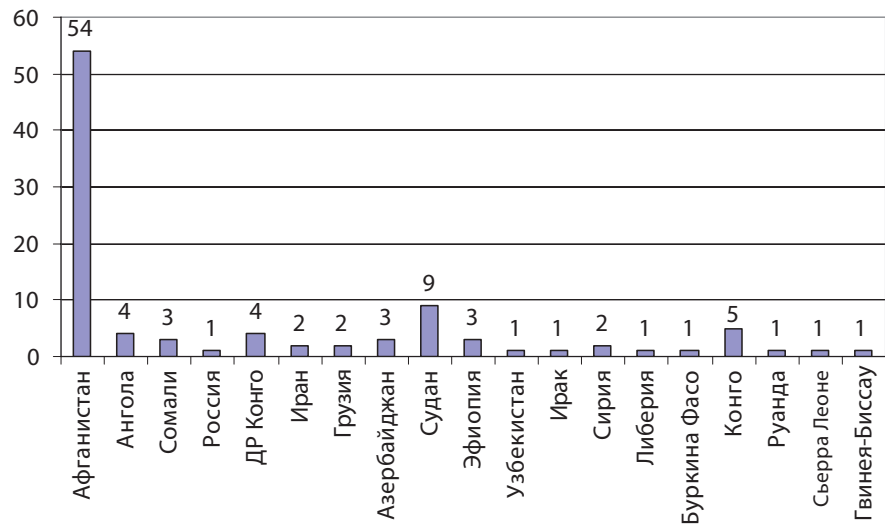


Рис. 5. Распределение респондентов по стране происхождения, в %



Украина



Беларусь

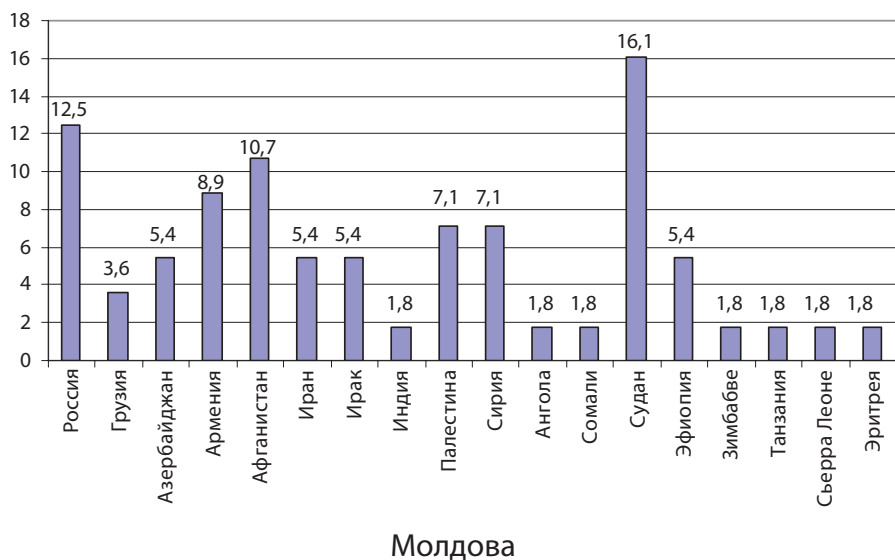


Рис. 6. Распределение респондентов по размеру семьи (количеству детей), в %

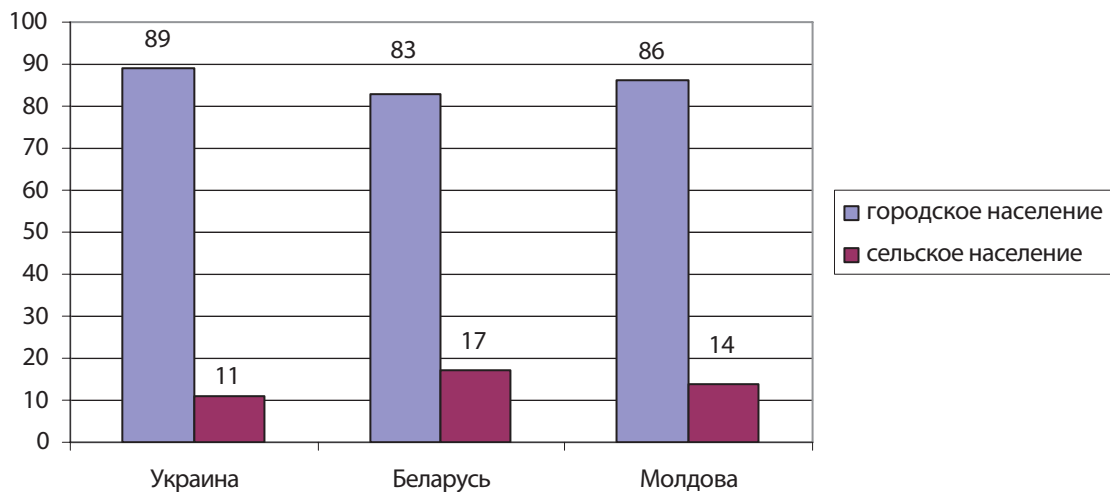


Рис. 7. Распределение респондентов по типу поселения в стране происхождения, в %

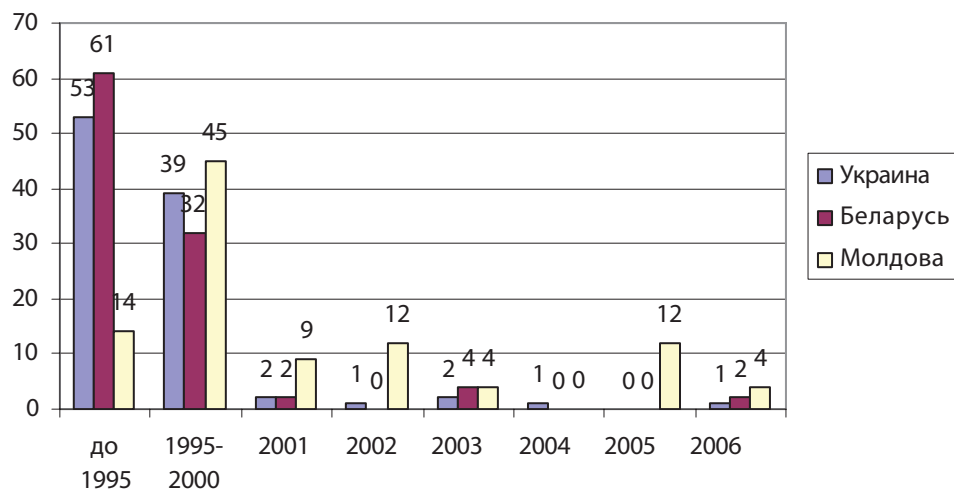
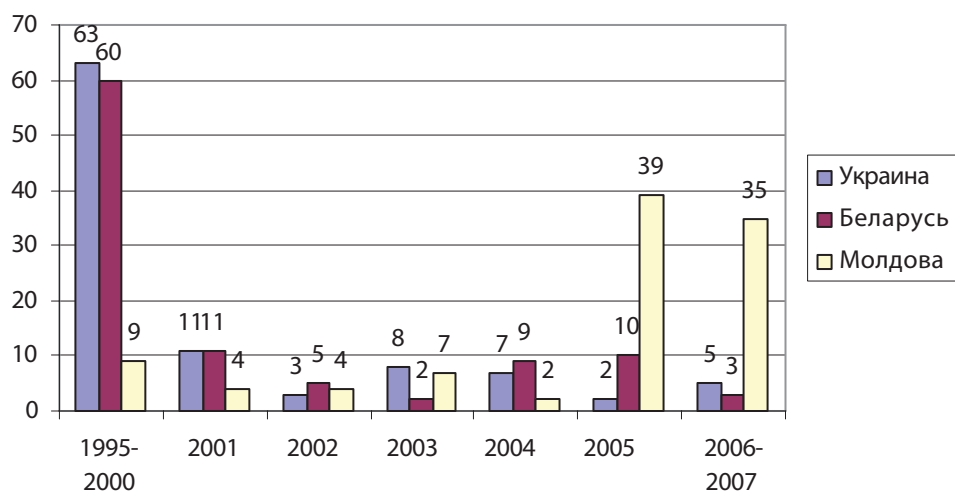
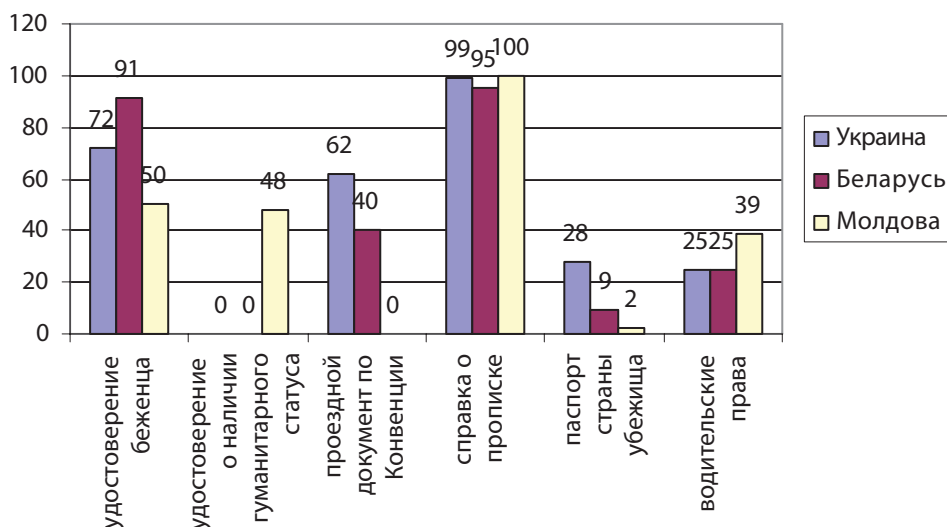


Рис. 8. Распределение респондентов по году прибытия в принимающую страну, в %



* процедура признания статуса беженца производилась УВКБ ООН до принятия Закона Республики Молдова о статусе беженца в 2002 г.

Рис. 9. Распределение респондентов по году признания статуса беженца, в %



* Сумма составляет более 100%, так как респондент, как правило, выбирал более одного ответа.

** Проездной документ, выдающийся беженцам в Беларуси, не отвечает Конвенции 1951г.

Рис. 10. Распределение респондентов по имеющимся у них документам, в %

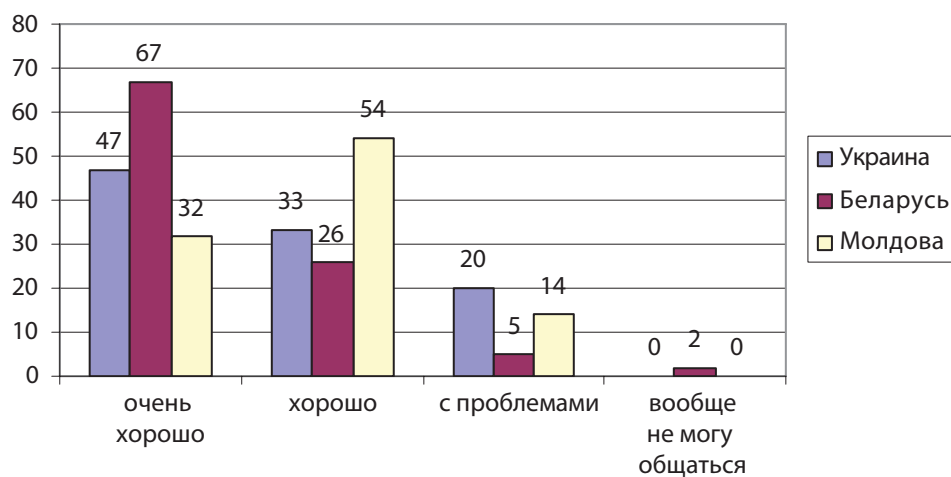


Рис. 11. Распределение респондентов в зависимости от того, каким образом они оценивают свой уровень знания языка той страны, в которой живут, в %

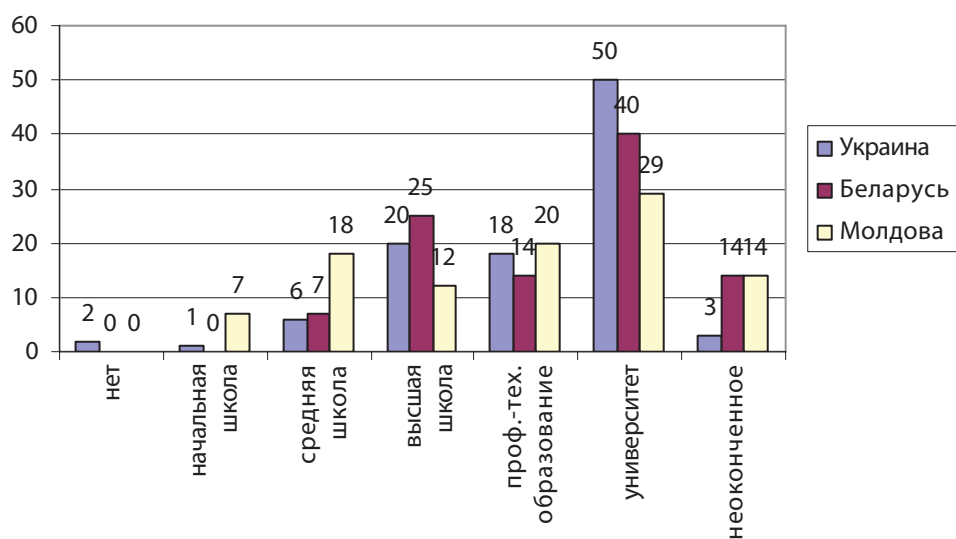


Рис. 12. Распределение респондентов по уровню образования, в %

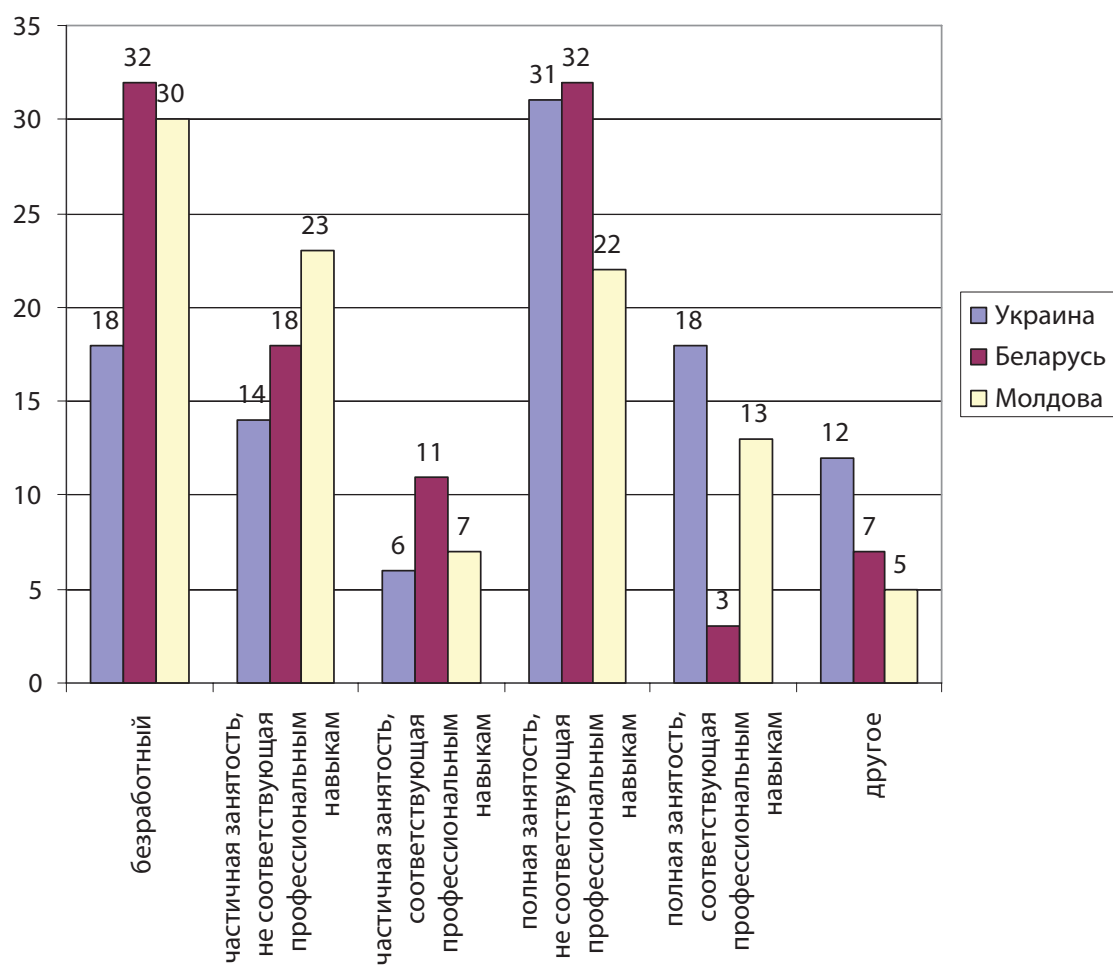


Рис. 13. Распределение респондентов по типу занятости, в %

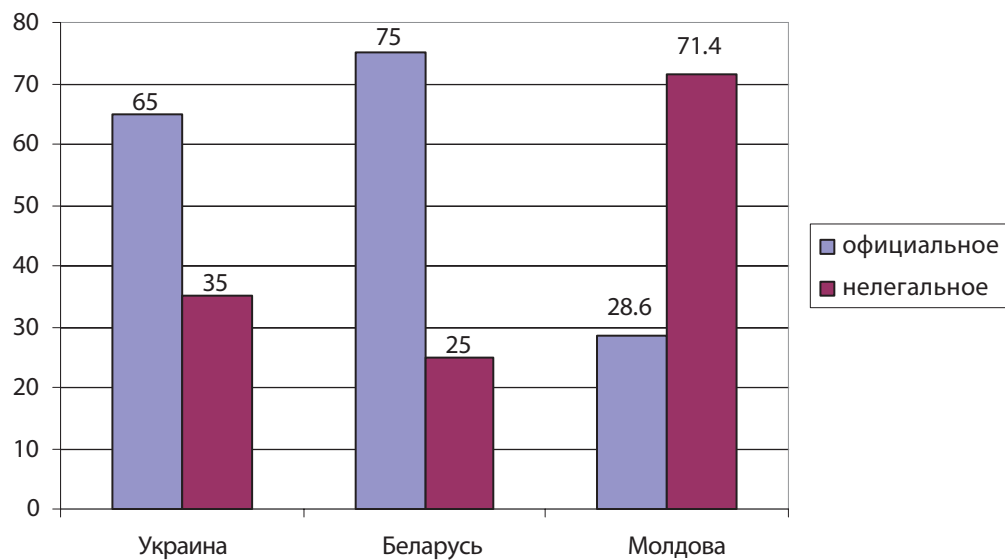


Рис. 14. Распределение респондентов в зависимости от официального/ нелегального трудоустройства

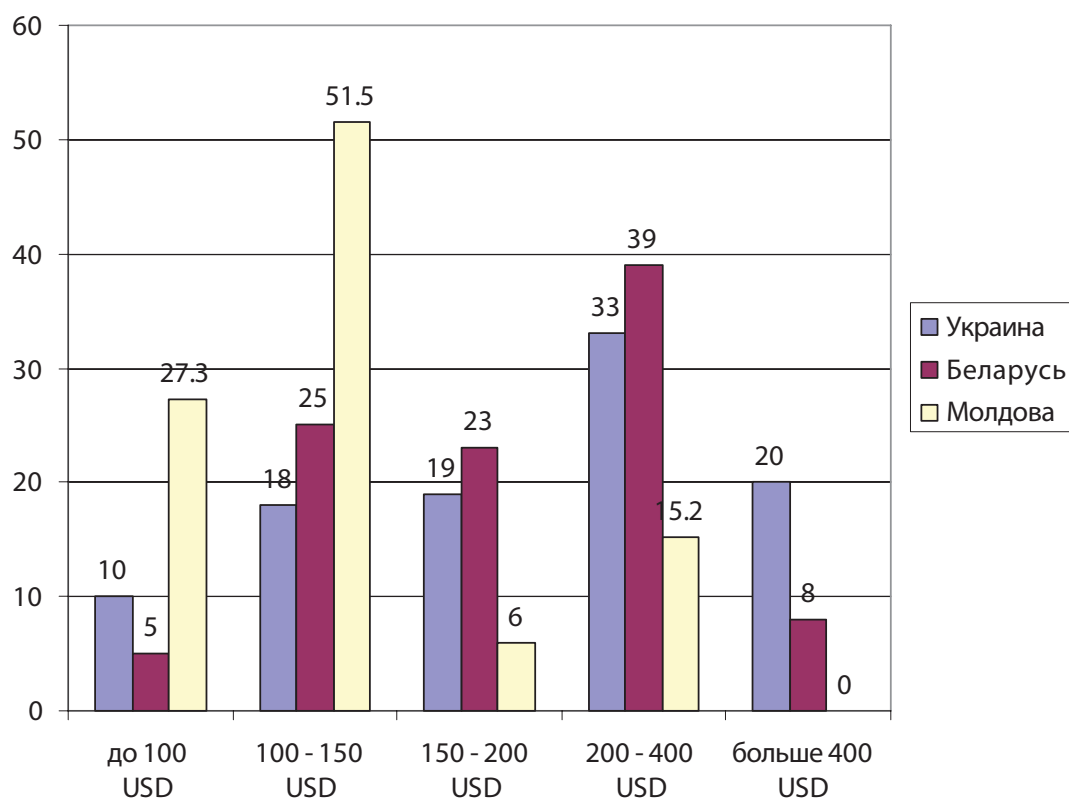
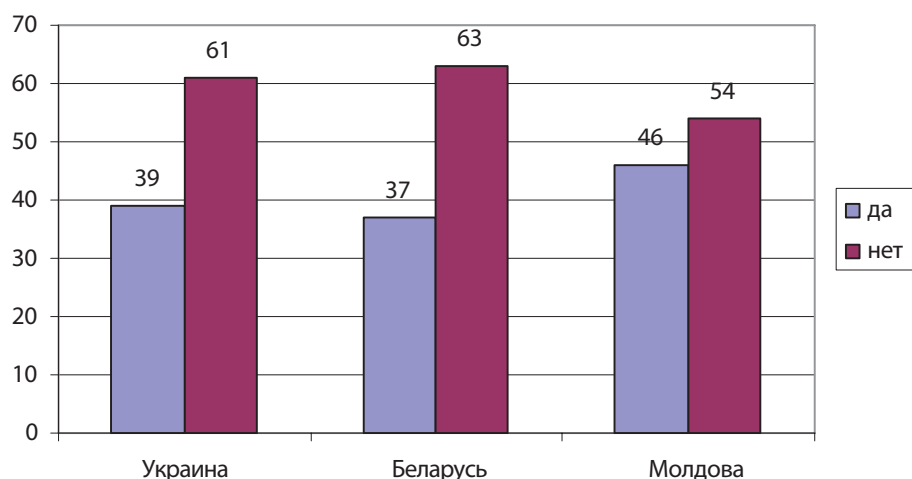


Рис. 15. Распределение респондентов по уровню месячного дохода, в %



* Некоторые респонденты обращались за официальными кредитами, но большинство берут в долг у друзей/земляков.

Рис. 16. Распределение респондентов по наличию/отсутствию долгов, в %

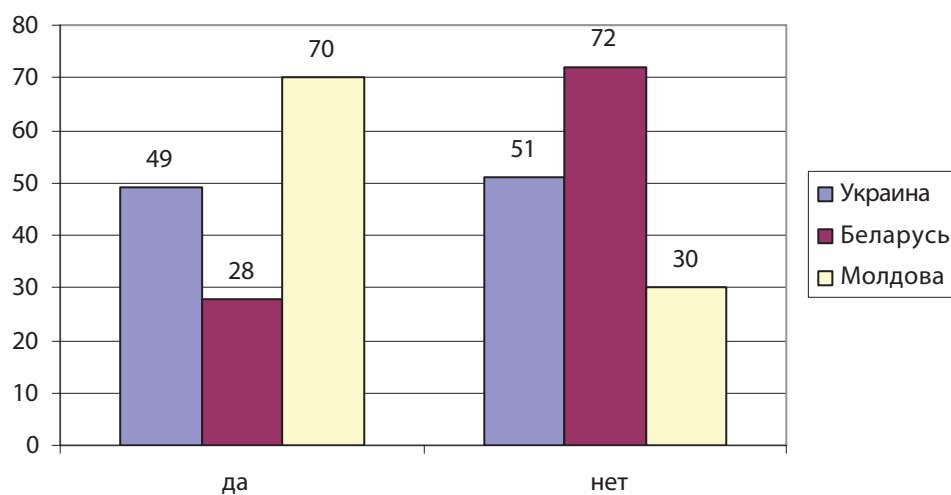


Рис. 17. Распределение респондентов, в зависимости от наличия опыта частного предпринимательства, в %

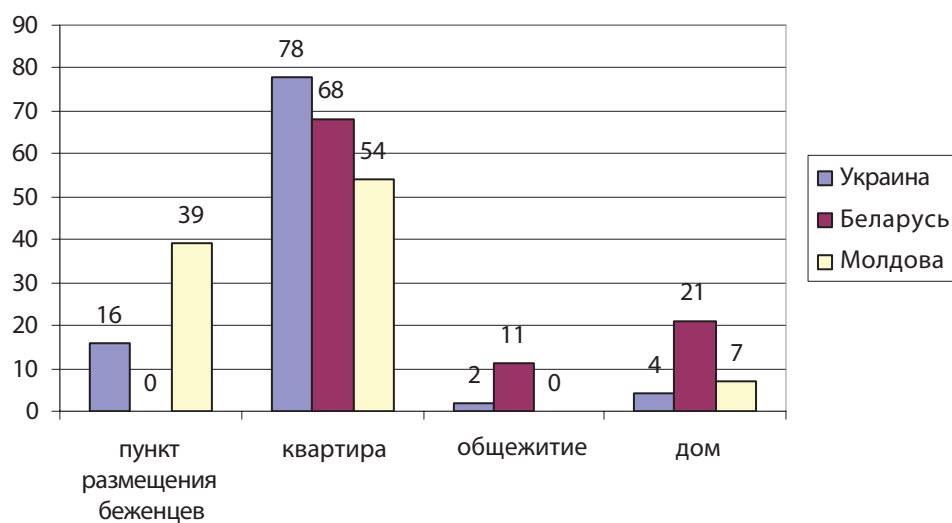


Рис. 18. Распределение респондентов по типу жилья, в %

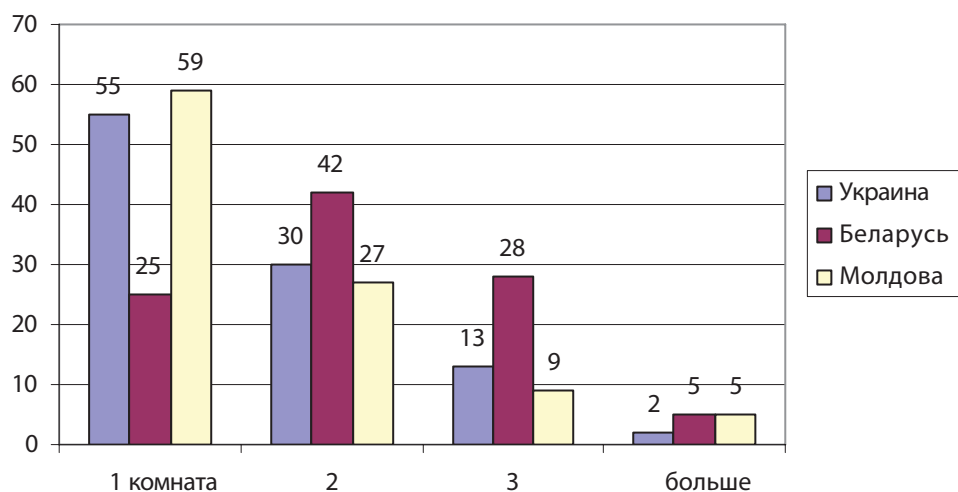
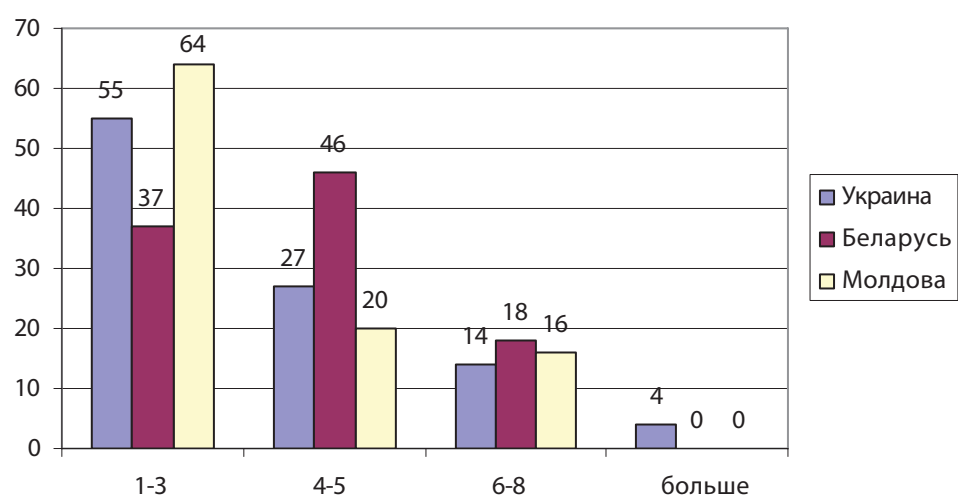
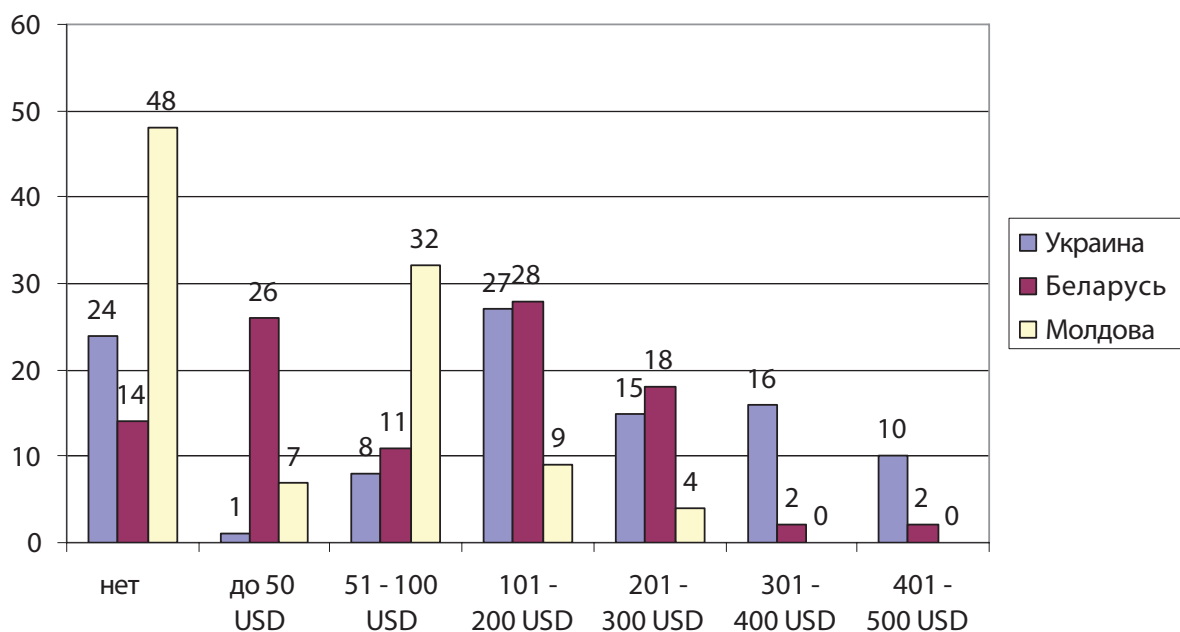


Рис. 19. Количество комнат, занимаемых респондентами, в %



* Большинство респондентов живут вместе со своими семьями и родственниками, или земляками и друзьями; некоторые живут с незнакомыми людьми: хозяевами квартир или их родственниками/ друзьями.

Рис. 20. Распределение числа беженцев, живущих вместе (включая респондента), в %



* Большинство тех респондентов, которые не платят арендную плату, живут в общежитиях для беженцев, лишь у немногих есть своё жильё.

Рис. 21. Арендная плата, уплачиваемая респондентами (в месяц), в %

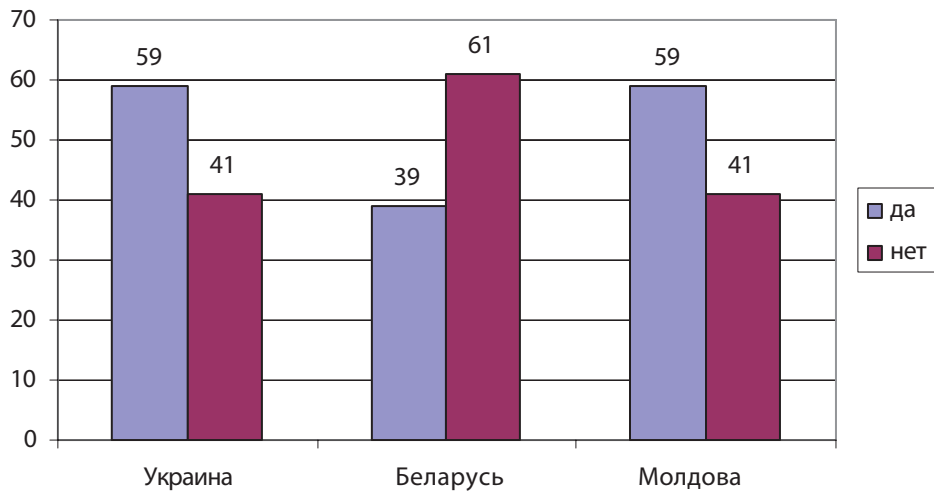
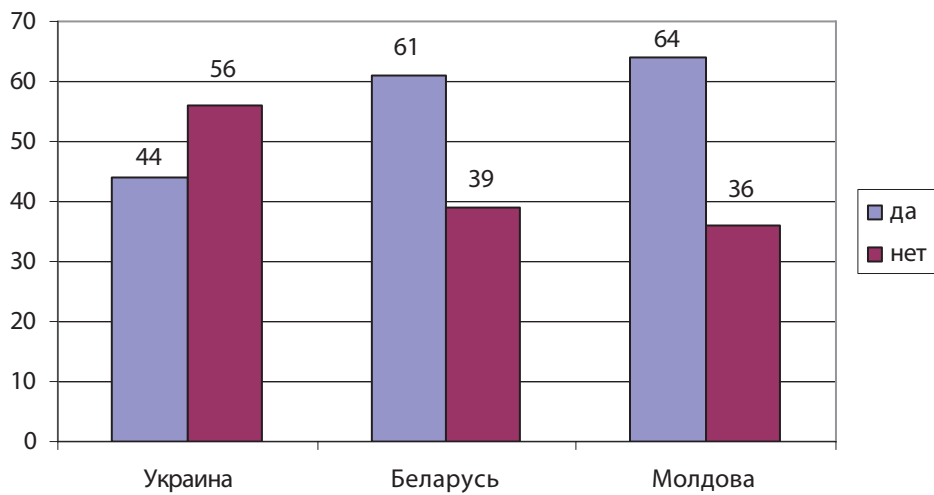


Рис. 22. Распределение респондентов, живущих в соответствии с пропиской, в %



* Этот вопрос является неоднозначным, поскольку многие респонденты, отвечая положительно, всё же надеются улучшить свои жилищные условия.

Рис. 23. Распределение респондентов, удовлетворенных/не удовлетворенных условиями своего проживания, в %

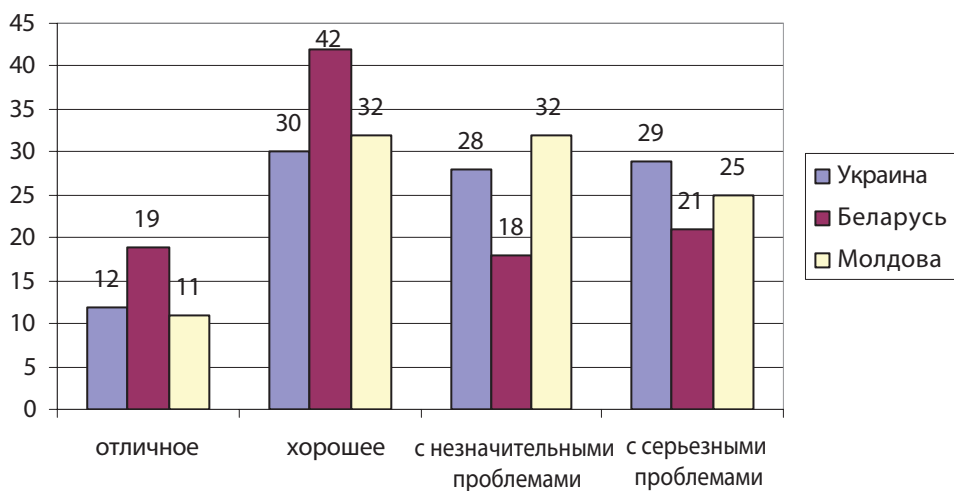


Рис. 24. Распределение респондентов по состоянию здоровья, в %

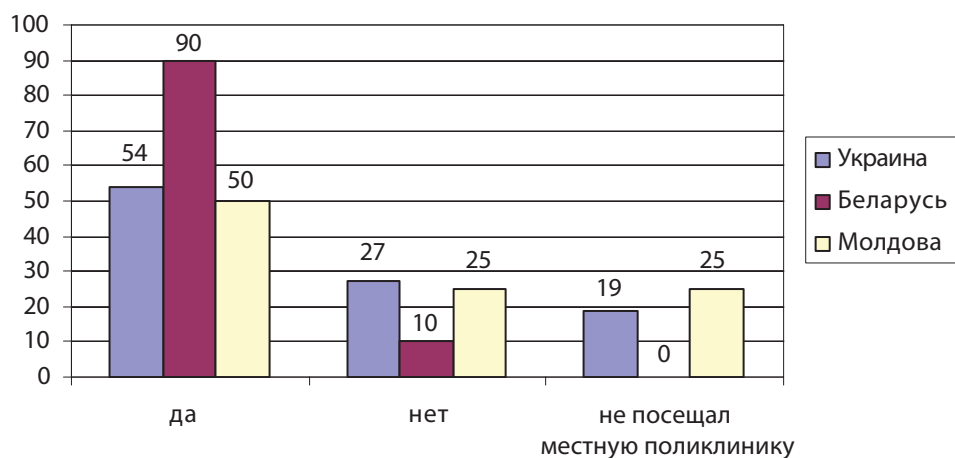


Рис. 25. Распределение респондентов, удовлетворенных/ не удовлетворенных уровнем медицинских услуг, в %

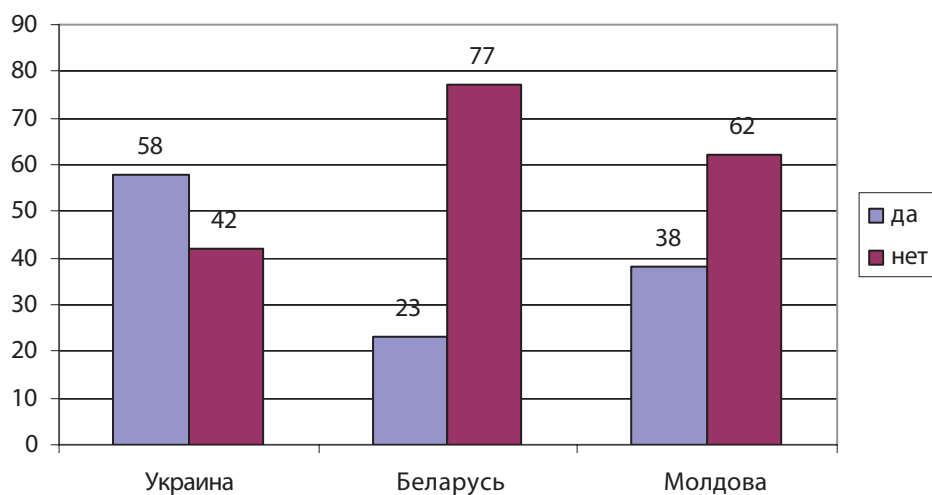


Рис. 26. Распределение респондентов в зависимости от того, сталкивались ли они с проявлением враждебности со стороны местного населения, в %



Рис. 27. Распределение ответов на вопрос "Как с вами обращается милиция?", в %

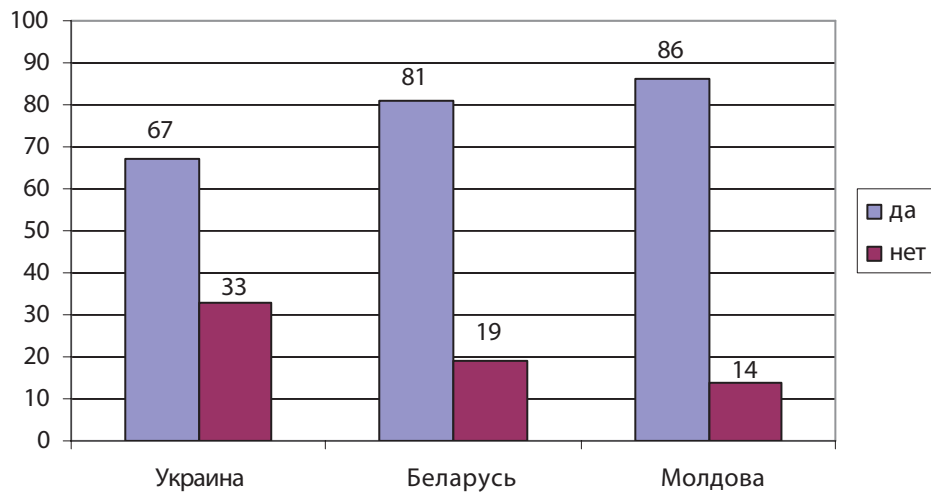
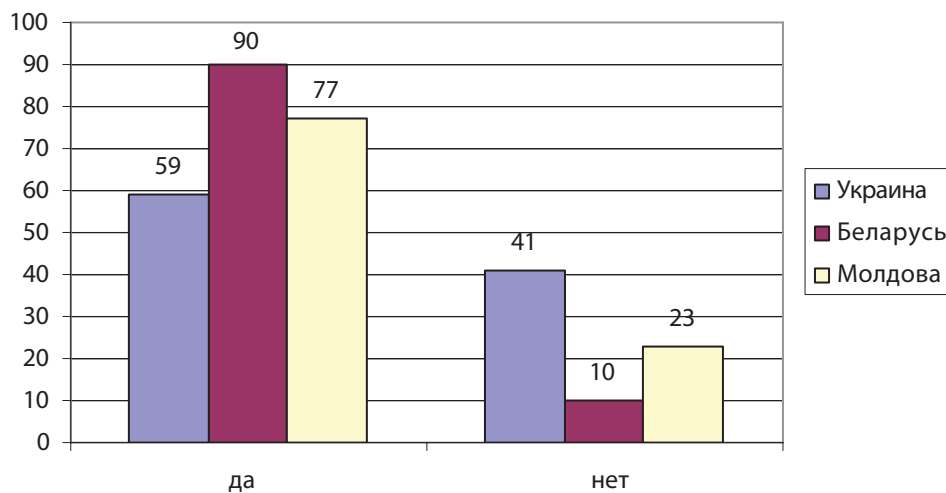
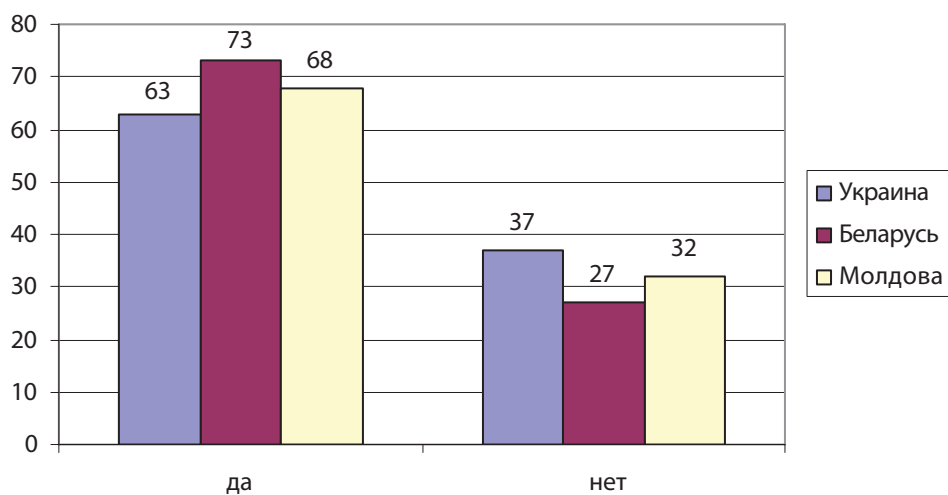


Рис. 28. Распределение респондентов в зависимости от наличия друзей среди местного населения, в %



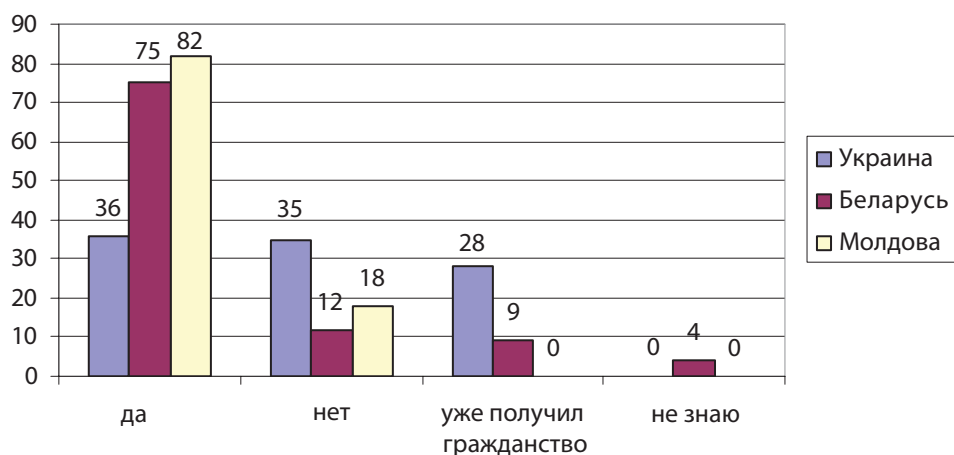
** Этот вопрос является неоднозначным, поскольку многие респонденты, отвечая положительно, чувствовали себя весьма неуверенно по причине социально-экономических трудностей.*

Рис. 29. Распределение респондентов в зависимости от того, чувствуют ли они себя в безопасности в принимающей стране, в %



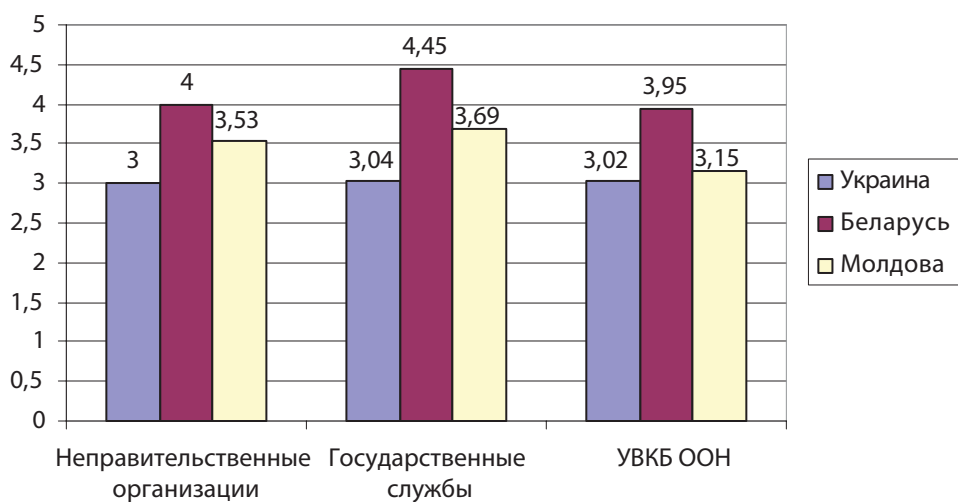
** Этот вопрос является неоднозначным, поскольку многие респонденты, отвечая положительно, всё же надеялись на переселение в третьи страны/ воссоединение семьи.*

Рис. 30. Распределение респондентов, планирующих остаться в данной стране, в %



* “Да” означает, что респондент уже подал документы на получение гражданства или собирается это сделать.

Рис. 31. Распределение респондентов, планирующих получить гражданство, в %



* Более полная информация содержится в статистическом анализе по странам.

Рис. 32. Оценивание респондентами качества помощи, предоставляемой неправительственными организациями, государственными службами и УВКБ ООН в каждой стране (от 1 до 5, где 1 – низшая оценка, а 5 – высшая)

Программа работы группы Экспертов ПИБ⁷⁵

(г-н Олдрих Андрисек – ОА, г-жа Тарья Рантала – ТР,
г-жа Анна Лукинова – АЛ, г-н Андрей Краснянский – АК,
г-на Диана Чиботару – ДЧ, г-н Вячеслав Жакевич – ВЖ)

Дата	Время	Мероприятие
Апрель 2007 г.		
20	пт	ОА Собеседования с потенциальными ассистентами ПИБ в Киеве

Май 2007 г.

14	пн	11.00	Первая встреча с представителями правительства по исследованию по местной интеграции беженцев в Государственном комитете по делам национальностей и религий (ГКНР). Достигнута договоренность о создании межведомственной группы. Симона Волькен (СВ), Изабель Михуби (ИМ), Гаспар Бергман (ГБ), Анна Лукинова (АЛ), Елена Горова (ЕГ) (без ОА и ТР)
21	пн	16.30	ОА Прибытие в Кишинев
		17.00-18.30	ОА Встреча с Питером Вийнингой, представителем УВКБ ООН в Молдове
22	вт	9.00-9.30	ОА Встреча с Ионом Руссу, CPIU/IFAD
		11.00-12.30	ОА Встреча с представителями правительства
		15.30-16.30	ОА Встреча с Ионом Морем, главой Высшего совета безопасности
		16.45-17.30	ОА Встреча с представителями Правового центра адвокатов
23	ср	9.30-10.15	ОА Встреча с Бо Вестманом, представителем ШАМР
		10.30-11.30	ОА Встреча с представителями НПО
		12.00-14.00	ОА Встреча с Вячеславом Бинзари и Екатериной Сильвестру, директорами Бюро по делам убежища и миграции Министерства внутренних дел
		23.10	ОА Прибытие в Киев
24	чт	10.45	ОА, АЛ, СВ, ИМ, ГБ Встреча
25	пт	10.00	Первая встреча Межведомственной группы по Проекту интеграции беженцев
		11.30	Встреча с Натальей Науменко, ГКНР
29	вт	9.00	Встреча Руководящего комитета, Джеффри Лабовиц, глава миссии МОМ в Украине, Бернхард Богенспергер, представитель ЕК
		17.20	ОА Убытие в Минск
30	ср	10.00	ОА Встреча в Министерстве внутренних дел Беларуси с Татьяной Тумашик, Сергеем Касинским, Наталией Соколовской, Эдитой Федосовой и сотрудниками представительства УВКБ ООН в Беларуси Илией Тодоровичем, Иваном Салеевым и Александром Великородновым
		14.00	ОА Встреча в Представительстве УВКБ ООН в Беларуси с потенциальными исследователями/интервьюерами по ПИБ в Беларуси (Научно-исследовательский институт труда Министерства труда и социальной защиты, Центр политических и социальных исследований Белорусского государственного университета)
		16.00	ОА Встреча в Представительстве УВКБ ООН в Беларуси с представителями сообществ беженцев, проживающих в Беларуси
31	чт	10.00	ОА Встреча в Представительстве УВКБ ООН в Беларуси с представителями государственных органов, которые будут обеспечивать процесс ПИБ (подробные сведения см. в списке контактных телефонов)
		23.00	ОА Прибытие в Киев

⁷⁵ Перечень встреч не обязательно является исчерпывающим, а некоторые имена и фамилии могут не упоминаться по причинам конфиденциальности.

Июнь 2007 г.

1	пт	10.00	ОА, АЛ Встреча в ГКНР с Николаем Ерухом и представителями Министерства юстиции
4	пн	15.00	ОА Встреча с потенциальным стажером
		16.00	ОА Встреча с АЛ
5	вт	10.55	ТР Прибытие, ОА – встреча в аэропорту
		15.00	ОА, ТР, СВ Встреча
		16.00	ОА, ТР, АЛ, ГБ Встреча
6	ср	11.25–16.30	ОА и ТР Убытие в Молдову
		17.00-18.00	ОА, ТР, ДЧ Встреча с Питером Вийнингой, представителем УВКБ ООН в Молдове
7	чт	9.00-11.00	ОА, ТР, ДЧ Подготовительная встреча с Екатериной Сильвестру и Вячеславом Бинзари, МВД
		11.15-12.15	ОА, ТР Встреча с Александром Охотниковым, руководителем Службы актов Администрации Президента
		14.30-15.30	ОА, ТР, ДЧ Встреча с Мартином Виссом, представителем МОМ в Молдове
		15.45-18.00	ОА, ТР, ДЧ Встреча с признанным беженцем, посещение его предприятия
8	пт	9.00-11.00	Встреча с Рабочей группой / 1-е заседание
		11.30-12.30	ОА, ТР Встреча с Виктором Твиркуном, Министром по делам образования и молодежи
		16.00-18.00	ОА Встреча с Григоре Полисински, президентом Дубоссарского района
9	сб	9.00 - 18.00	ТР Посещение беженцев в сельской местности, Молдова. Населенные пункты, где были проведены беседы: Дрокия, Палладия, Окнита
10	вс	9.00 - 18.00	ТР Посещение беженцев в сельской местности, Молдова. Населенные пункты, где были проведены беседы: Логофтени, Фалешти, Каузани
11	пн	09.30-10.30	ОА, ТР, ДЧ Встреча с Готфридом Ханне, заместителем главы миссии ОБСЕ в Молдове
		10.45-11.45	ОА, ТР Встреча с Владимиром Моложеном, Министром информационного развития
		14.30-15.30	ОА, ТР, ДЧ Встреча с МК и АМ (признанными беженцами) в Центре приема
12	вт	9.00-11.00	Встреча с Рабочей группой ПИБ / 2-е заседание
		10.15-18.00	ОА, ТР, ДЧ Беседы с беженцами
13	ср	9.00-18.00	ОА, ТР, ДЧ Беседы с беженцами
14	чт	23.00	ОА, ТР Возвращение из Молдовы в Киев
15	пт	10.00	ОА, ТР Встреча с Сергеем Лаврухиным, руководителем программ, представительство УВКБ ООН в Украине
18	пн	15.00	Встреча ОА, ТР, АЛ с Александром Галкиным (HIAS), ТЛ (президентом сообщества ангольских беженцев в Украине)
19	вт	10.00	ОА, ТР, АЛ Встреча с Диной Гуд, директором НПО «Рокада»
		13.00	ОА, ТР, АЛ Посещение Центра интеграции, которым управляет НПО «Рокада»
		15.00	ОА, ТР, АЛ Встреча с Александром Дергачом, начальником управления миграционной службы в Киеве
20	ср	10.00	ОА, ТР, АЛ Встреча с ТВ (сообщество чеченских беженцев – благотворительный фонд «Беркат»), КА (Киевский центр женщин-беженок) и MS («Афганская родина»)
		15.00-23.10	ОА, ТР Убытие в Минск
21	чт	13.00-14.30	ОА, ТР, АК Встреча с Владимиром Кравченко, руководителем Службы консультирования беженцев Белорусского движения медицинских работников, заместителем председателя Минского городского совета народных депутатов
		15.00-16.30	ОА, ТР, АК, ВЖ Встреча с SS, благотворительное общественное объединение афганцев «Афганское сообщество»

22	пт	10.00-12.00	ОА, ТР, АК Встреча со Светланой Шевченко, директором Научно-исследовательского института труда Министерства труда и социальной защиты
		15.00-17.00	ОА, ТР, АК, ВЖ Встреча с ЖК, МОО «Афганское сообщество и беженцы»
23	сб	11.00-15.30	ОА, ТР, АК, ВЖ Беседы с семьей афганских беженцев
25	пн	11.00-12.30	ОА, ТР, АК, ВЖ Встреча с Виктором Колбановым, председателем Белорусского Красного Креста
		14.30-17.30	ОА, ТР, АК, ВЖ Беседы с беженцами
26	вт	10.30-12.00	ОА, ТР, АК, ВЖ Встреча с Валентиной Мостовлянкой, руководителем проекта «Социализация и адаптация детей беженцев в Республике Беларусь», заместителем руководителя центра «Эврика»
		13.00-14.00	ОА, ТР, АК Встреча с Владимиром Кравченко, руководителем Службы консультирования беженцев Белорусского движения медицинских работников, заместителем председателя Минского городского совета народных депутатов
		14.30-17.30	ОА, ТР, АК, ВЖ Беседы с беженцами
		10.00-18.00	АЛ Беседы с афганскими беженцами на рынке «Троещина»
27	ср	10.00-11.30	ОА, ТР, АК Встреча с Татьяной Тумашик, начальником отдела по делам беженцев и убежищу, управление гражданства и миграции МВД
		16.00-17.30	Встреча с Людмилой Кайдашовой, наблюдателем программы ЕК ТАСИС (отменена Людмилой Кайдашовой)
		16.00-17.30	ОА, ТР, АК Встреча со Светланой Шевченко, директором Научно-исследовательского института труда Министерства труда и социальной защиты
			Встреча с Деяном Кесеровичем, главой миссии МОМ в Республике Беларусь (отменена из-за отсутствия г-на Кесеровича)
28	чт	8.30-9.30	ОА, ТР, АК, ВЖ Встреча персонала проекта
		10.30-11.30	ТР, АК Посещение центра занятости Фрунзенского района Минска
		11.00-12.00	ОА Встреча с Владимиром Кравченко, руководителем Службы консультирования беженцев
		12.00-13.00	ОА Встреча с Сергеем Касинским, заместителем начальника отдела по делам беженцев, управление гражданства и миграции МВД
		14.00-15.30	ТР, АК Встреча с Галиной Романовец, старшим инспектором управления среднего образования Министерства образования (перенесена)
		16.30-23.10	ОА, ТР Возвращение из Минска в Киев
29	пт	10.00	ОА, ТР Беседы с беженцами в НIAS
		16.00	ОА, ТР Брифинг по ПИБ в представительстве УВКБ ООН в Украине с участием Симоны Волькен, Роланда Вейла, Сурендры Пандая, Виктории Сухановой и др.

Июль 2007 г.

2	пн	10.00	ТР, АЛ Консультация
		11.00	ТР, АЛ Встреча с Юлией Зельвенской, специалистом по поддержке НПО, ЕСБИ
		16.00	ОА, ТР, АЛ Консультация
3	вт	13.00	ОА, ТР, АЛ Беседы с афганцами на рынке «Троещина»
		17.00	ОА, ТР, АЛ Встреча с ТЛ, гостиница «Перлина Днепра»
4	ср	12.00	ОА, ТР, АЛ Беседы в Центре интеграции
		15.30	ОА Убытие в Женеву
5	чт	14.00	ТР Беседы с ангольскими беженцами
6	пт	17.00-18.00	АЛ Встреча с ангольскими беженцами
9	пн	10.00	ТР Беседы с беженцами
		12.00-15.00	ТР, АЛ Беседы с беженцами из Африки

10	вт	13.30	ОА, ТР Брифинг по предварительным результатам ПИБ для Бернхарда Богенспергера, представителя ЕК
		16.00	ТР, АЛ Встреча с представителями Министерства труда
11	ср	10.00	ОА, ТР, АЛ, Тая Кирий (стажер). Беседы в Центре интеграции. Встреча с Ольгой Нежинец, бывшим руководителем проекта трудоустройства беженцев НПО «Рокада»
		11.00-16.00	ОА, ТР, АЛ, Тая Кирий. Беседы в Центре интеграции
12	чт	9.00	АЛ Беседа с африканским беженцем
		15.00	СВ, ТР, АЛ Встреча с Послом Финляндии Лаурой Рейниля
13	пт	10.00-12.00	ТР, АЛ Посещение Деснянского центра занятости, встреча с Ольгой Шевчук
		13.00	ОА Обед с НК
16	пн	9.30	ОА Посольство Беларуси
		15.30	ОА, ТР, АЛ Встреча с Ярославом Пилинским, Институт Кеннана
		17.00	ОА Встреча с ИМ
17	вт	11.00	ОА Встреча в Секретариате Президента с Татьяной Фандиковой
		12.45	ОА, АЛ Встреча с ИМ
		17.00	ТР Прибытие в Гомель
		17.00-18.30	ТР, АК, ВЖ Встреча с ДА, руководителем Фонда поддержки вынужденных мигрантов и беженцев «Интеграция-А»
		15.05	ОА Убытие в Женеву
18	ср	10.00-11.30	ТР, АК, ВЖ Встреча с Анатолием Суомалайненом, заместителем начальника управления гражданства и миграции Гомельской области, Натальей Коркуть, начальником отдела по делам беженцев и убежищу, Еленой Кондратовой, начальником отдела по работе с иностранными гражданами и лицами без гражданства управления гражданства и миграции Гомельской области
		12.00-13.30	ТР, АК, ВЖ Встреча со Светланой Ивановой, начальником управления занятости населения Комитета по труду, занятости и социальной защите Гомельского областного исполнительного комитета
		16.00-17.30	ТР, АК, ВЖ Встреча с Маргаритой Ходиченко, руководителем Гомельского городского центра социальной помощи семьям и детям
19	чт	13.35	ОА Возвращение из Женевы в Гомель
		10.00-11.30	ТР, АК, ВЖ Встреча с Сергеем Порошиным, заместителем председателя Гомельского городского исполнительного комитета
		14.30-18.00	ТР, АК, ВЖ Беседы с беженцами
		18.00	ОА Прибытие в Гомель
		18.30-20.00	ОА, ТР, АК, ВЖ Встреча с ДА, Фонд поддержки вынужденных мигрантов и беженцев «Интеграция-А»
20	пт	9.00-14.00	ОА, ТР, АК Беседы в Светлогорске
		14.30-18.00	ТР, АК, ВЖ Беседы
		19.30-21.00	ОА, ТР, АК, ВЖ Встреча с Андреем Смалюгой, начальником отдела гражданства и миграции Советского района Гомеля, и Натальей Коркуть, начальником отдела по делам беженцев и убежищу управления гражданства и миграции Гомельской области
21	сб	10.00-13.00	ОА, ТР, АК, ВЖ Беседы с беженцами
		15.00-23.20	ОА, ТР Возвращение из Минска в Киев
22	сб	7.00-13.00	ОА, ТР, АЛ Поездка в Одессу

23	пн	9.30-10.30	ОА, ТР, АЛ Одесская миграционная служба и Центр временного размещения (ЦВР), встреча с Иваном Супруновским
		10.30-13.30	ОА, ТР, АЛ Встреча с лидерами сообществ беженцев в ЦВР, ул. Зои Космодемьянской, 7. АМ (Национальный культурный союз «Афганское сообщество», президент); ИМ (Сообщество африканских беженцев и иммигрантов в Одессе, президент); FS G (Центр «Вита-Интеграция»); МА (Одесское объединение африканских беженцев, президент)
		15.00-17.00	ОА, ТР, АЛ Встреча в НПО «Сочувствие» с директором Викторией Тимофеевой
24	вт	10.00-11.30	ОА, ТР, АЛ Встреча с представителями НПО «Южно-украинский центр молодых юристов» Николаем Пахалюком, Мариной Курочкиной и др.
		12.00-13.30	ТР, АЛ Встреча с Еленой Слесаревой, врачом больницы № 12
		15.00-16.00	ОА, ТР, АЛ Встреча с Татьяной Суркан, начальником управления гражданства отделения ГДИГФРЛ в Одесской области
		17.00-18.30	ОА, ТР, АЛ Беседы с беженцами и натурализованными лицами
25	ср	9.00-10.00	ТР, АЛ Встреча с Анатолием Соловьевым и Татьяной Яворской, Одесское отделение Пенсионного фонда
		11.00-12.30	ОА, ТР, АЛ Встреча со Степаном Будзаром, заместителем директора Одесского областного центра занятости, Татьяной Канавой, начальником управления занятости Одесского областного центра занятости
		15.00-18.00	ОА, ТР, АЛ Беседы с признанными беженцами и натурализованными лицами в ЦВР
26	чт	8.45-10.00	ОА, ТР, АЛ Встреча с Еленой Иващенко, главным специалистом управления социальных служб Киевского районного центра занятости
		10.30-12.00	ТР, АЛ Встреча с НН и ММ, социальными работниками, НПО «Сочувствие»
		12.00-13.00	ТР, АЛ Беседы с беженцами в ЦВР
		13.30-14.30	ОА, ТР, АЛ Обед с Вадимом Веприковым, директором ЦВР
		15.00-18.00	ОА, ТР, АЛ Беседы с беженцами в ЦВР
27	пт	7.45	ТР Убытие из Одессы
		9.30-13.00	АЛ Беседы в ЦВР
		9.30-11.00	АК, ВЖ Встреча со Светланой Шевченко, директором Научно-исследовательского института труда Министерства труда и социальной защиты
		10.00	ОА Встреча с признанным беженцем
		13.00-15.00	ОА Обед с Иваном Супруновским, директором Одесской миграционной службы, и Викторией Тимофеевой, директором фонда «Сочувствие»
		15.00-18.00	ОА, АЛ Беседы в ЦВР
28	сб	10.00-16.00	АЛ Беседы на рынке «7-й километр»
		13.30-15.00	ОА Обед с лидером Одесского афганского сообщества
		16.00-17.30	АЛ Обед с Одесским афганским сообществом
		16.00-17.30	ОА Встреча с признанным беженцем
		20.00-22.00	ОА, АЛ Концерт африканского ансамбля «UN» (признанные беженцы и лица, ищущие убежища, из Африки)
29	вс	9.00-15.00	АЛ Беседы в ЦВР
		12.00-14.00	ОА Обед с признанным беженцем
		16.55- 18.05	ОА, АЛ Поездка в Киев
31	вт	10.00-11.30	ТР, АЛ Встреча с Жанной Кошкиной, главным специалистом управления среднего школьного и дошкольного образования Министерства образования и науки
		12.00-13.00	ОА, ТР, АЛ, СВ, ГБ, ИМ Брифинг по командировке в Одессу с участием персонала представительства УВКБ ООН

Август 2007 г

1	ср	9.30 - 12.00	АЛ и Таня Кирий. Беседы в HIAS
		11.25-16.30	ОА, ТР Поездка в Кишинев
		17.00-18.00	ОА, ТР, ДЧ Внутренняя встреча персонала проекта
2	чт	9.00-10.00	ОА, ТР, ДЧ Встреча с Питером Вийнингой, представителем УВКБ ООН в Молдове
		10.00-11.30	ТР Встреча с Цецилией Чирилой, администратором и руководителем программ, представительство УВКБ ООН в Молдове
			ОА Встреча с Питером Вийнингой, представителем УВКБ ООН в Молдове
		12.00-14.00	ОА, ТР, ДЧ Подготовительная встреча и обед с Екатериной Сильвестру, бюро по делам убежища и миграции, управление по делам беженцев
		14.30-15.30	ОА; ТР, ДЧ Внутренняя рабочая встреча
		14.30-16.00	АК, ВЖ Встреча с Ольгой Лазаревой, старшим специалистом отдела внешней трудовой миграции и беженцев управления гражданства и миграции г. Витебска
		16.00-17.40	ОА, ТР, ДЧ Встреча с Людмилой Поповичи, директором НПО «Мемория»
		17.00-18.00	АК, ВЖ Встреча с Ольгой Шутовой, юрисконсульту Витебской городской службы консультирования беженцев
18.00-19.00	ОА Встреча с Виктором Твиркуном, Министром по делам образования и молодежи Молдовы		
3	пт	08.00-09.30	ТР, ДЧ Встреча с Екатериной Сильвестру, бюро по делам убежища и миграции, управление по делам беженцев
		10.00-10.50	ОА, ДЧ Встреча с Ириной Бобейко и Алексеем Барбанягра, директором Правового центра адвокатов
		11.00-12.40	ТР, ДЧ Встреча с Надеждой Величко, начальником управления доуниверситетского образования
		13.00-14.00	ОА Обед с Василе Батку, директором-распорядителем НПО «Спасите детей»
		15.00-16.00	ОА, ДЧ Встреча с Александром Охотниковым, руководителем Службы актов Администрации Президента
		16.30-17.00	ОА Встреча с беженцем ТВ
		17.00-18.30	ТР, ДЧ Встреча с Эвелиной Осояну, специалистом по социальным вопросам, управление по делам беженцев
		17.00-17.30	ОА Встреча с JM, ССР
4	сб	11.00-12.30	ОА, ТР, ДЧ Встреча с Аллой Миндкану, заведующей кафедрой журналистики университета УЛИМ
5	вс	13.00-14.00	ОА Обед с Александром Охотниковым, руководителем Службы актов Администрации Президента
6	пн	09.30-10.30	ТР, ДЧ Встреча с Галиной Булат, начальником управления высшего образования, исследований и докторантуры
		11.00-13.00	Встреча Рабочей группы / 2-е заседание
		13.00-14.00	ОА Обед с Правовым центром адвокатов
		14.30-15.30	ОА, ТР, ДЧ Встреча с Андреем Галбеном, ректором университета УЛИМ
		16.00-17.30	ТР, ДЧ Встреча с Аллой Супак, директором Агентства занятости Кишиневского муниципалитета
7	вт	10.00-11.30	АЛ Встреча с Кристой Зонголович, советником Датского совета по делам беженцев
		11.45-13.00	АЛ Беседа с беженцем
		09.00-10.00	ОА, ТР, ДЧ Встреча с Валентином Гузнаком, Министром местного государственного управления
		10.30-12.45	ТР, ДЧ Беседы / Благотворительный центр для беженцев
		13.00-14.00	ОА Обед с Готфридом Ханне, заместителем главы миссии ОБСЕ в Молдове
		14.30-15.30	ТР, ДЧ Встреча с Ниной Туркану, главой Национального агентства занятости

7	вт	16.00-17.30	ОА, ТР, ДЧ Подведение итогов командировки с персоналом представительства УВКБ ООН
		18.00-19.00	ТР Встреча с персоналом организации «Спасите детей» и ЦВР
8	ср	10.00-11.30	ТР, ДЧ Встреча с представителями Министерства социальной защиты
		12.00-13.00	ОА, ТР, ДЧ Заключительная встреча персонала проекта
		17.45-23.10	ОА, ТР Возвращение из Кишинева в Киев
9	чт	11.30-12.00	ОА, ТР, АЛ Консультации
		12.00-13.15	АЛ, ОА, ТР, ГБ, ТС Встреча для обсуждения бюджета ПИБ
10	пт	11.00-12.20	ОА, ТР, АЛ Встреча с Натальей Науменко
		12.30-14.00	ОА, ТР, АЛ Обед с Кристиной Зонголович, советником Датского совета по делам беженцев
11	сб	15.05-23.00	ОА, ТР Поездка в Минск
12	вс	16.00-18.00	ОА, ТР, АК, ВЖ Обсуждение ситуации в Беларуси, встреча персонала проекта
13	пн	10.00-12.30	ОА, ТР, АК, ВЖ Встреча с персоналом и Илией Тодоровичем, представителем УВКБ ООН в Беларуси
		14.00-15.30	ТР, АК, ВЖ Встреча с Николаем Кохановым, начальником управления занятости населения Министерства труда и социальной защиты
			ОА Встреча с Петром Козельцом, специалистом по вопросам защиты, представительство УВКБ ООН в Беларуси
		16.00-17.30	ОА Встреча с Соной Геворгян, юрисконсульту Службы консультирования беженцев
14	вт	10.00-13.00	АЛ Поездка на Троещину, встреча с бывшим афганским беженцем, теперь гражданином, беседы с молодыми беженцами
		10.00-11.30	ОА, ТР, АК Встреча в Минском областном управлении гражданства и миграции с Александром Зеленкевичем, начальником управления, Сергеем Субочем, заместителем начальника, Аллой Згурской, начальником отдела внешней трудовой миграции, беженцев и убежища
		14.00-15.30	ОА, ТР, АК Встреча в Минском городском управлении гражданства и миграции с Александром Щербачом, заместителем начальника управления, Екатериной Шидловской, специалистом отдела внешней трудовой миграции, беженцев и убежища
		16.00-17.30	ОА, АК Встреча с Татьяной Оранж, дежурным специалистом миссии МОМ в Беларуси
15	ср	10.00-11.30	ОА, ТР, АК, ВЖ Встреча со Светланой Шевченко, директором Научно-исследовательского института труда Министерства труда и социальной защиты
		12.30-13.30	ОА, ТР, АК, ВЖ Встреча с Павлом Лозовским, советником по вопросам интеграции совместного проекта УВКБ ООН и Белорусского Красного Креста
		14.00-15.30	ОА, ТР, АК, ВЖ Встреча с Татьяной Тумашик и Сергеем Касинским, представителями управления гражданства и миграции
		16.00-17.30	ТР, АК, ВЖ Встреча ТР с Галиной Романовец, старшим инспектором управления среднего образования Министерства образования
16	чт	10.00-12.00	ОА, ТР, АК, ВЖ Встреча в представительстве УВКБ ООН в Беларуси со специальной группой (представителями Министерства юстиции, Министерства внутренних дел, НИИ труда, Белорусского Красного Креста)
		14.00-15.30	ОА, ТР, АК, ВЖ Встреча с персоналом и Илией Тодоровичем, представителем УВКБ ООН в Беларуси
		17.25- 23.10	ОА Возвращение из Минска в Киев
17	пт	11.00-13.00	ОА, АЛ Консультации
		10.00-10.30	ТР, АК Встреча с Чеславом Ровбой, начальником управления занятости населения г. Минска, Аллой Пучко, начальником отдела организации работы по содействию занятости населения

17	пт	11.00-12.30	ТР, АК Посещение бюро по трудоустройству Октябрьского района г. Минска (встреча с Валентиной Ивановой, заместителем директора бюро) и информационного сектора управления занятости населения г. Минска
		14.00-15.30	ТР Встреча с Татьяной Селивановой, руководителем программ, представительство УВКБ ООН в Беларуси
		17.25-23.10	ТР Возвращение из Минска в Киев
20	пн	9.30-12.30	АЛ Беседы с иракскими и суданскими беженцами
		15.00-16.00	ОА, ТР, АЛ Встреча с персоналом УВКБ ООН для обсуждения вопросов переселения
21	вт		ОА, ТР, АЛ, АК, ДЧ Консультации / подготовка предварительного отчета / сбор комментариев
22	ср		ОА, ТР, АЛ, АК, ДЧ Консультации / подготовка предварительного отчета / сбор комментариев
23	чт		ОА, ТР, АЛ, АК, ДЧ Консультации / подготовка предварительного отчета / сбор комментариев
		14.00-16.30	АК, ВЖ Встреча с Валентиной Шуляк, старшим специалистом отдела внешней трудовой миграции и беженцев Гродненского управления гражданства и миграции, г. Гродно
24	пт		ОА, ТР, АЛ Консультации / подготовка предварительного отчета / сбор комментариев
		11.00-12.30	АК, ВЖ Встреча с ЕМ, Гродненское общественное объединение грузин
27	пн		ОА, ТР, АЛ, АК, ДЧ Консультации / подготовка предварительного отчета / сбор комментариев
28	вт		ОА, ТР, АЛ, АК, ДЧ Консультации / подготовка предварительного отчета / сбор комментариев
29	ср	11.00-12.00	ОА, ТР, АЛ Встреча с Секретариатом ППС, Представительство УВКБ ООН в Украине
		12.00- 12.30	Телеконференция с Представительством УВКБ ООН в Беларуси
		12.30- 13.00	Телеконференция с Представительством УВКБ ООН в Молдове (Кишинев)
30	чт		ОА, ТР, АЛ, АК, ДЧ Консультации / подготовка предварительного отчета / сбор комментариев
31	пт		ОА, ТР, АЛ, АК, ДЧ Консультации / подготовка предварительного отчета / сбор комментариев

Сентябрь 2007 г.

3	пн		ОА, ТР, АЛ, АК, ДЧ Консультации / подготовка предварительного отчета / сбор комментариев
4	вт		ОА, ТР, АЛ, АК, ДЧ Консультации / подготовка предварительного отчета / сбор комментариев
5	ср	17.20	ОА, ТР Убытие в Стокгольм
6	чт		Обзорная встреча на высоком уровне ППС
7	пт		ОА, ТР Представление промежуточного отчета по ПИБ
8	сб	13.35	ОА Возвращение из Стокгольма в Киев
10	пн	14.00	АЛ Беседа с афганским беженцем
11	вт	16.00	ТР, АЛ Встреча с Александром Макаревичем, юристом НПО «Рокада»
12	ср	8.00-15.00	ОА, ТР, АЛ Поездка из Киева в Харьков
		17.00-18.00	ОА, ТР, АЛ Встреча с лидером Харьковского афганского сообщества и лидерами других сообществ беженцев

13	чт	9.00-11.15	ОА, ТР, АЛ Встреча с Наталией Штых (начальником управления миграции Харьковской областной миграционной службы)
		14.00-15.00	ОА Встреча с Ириной Баранник (и.о. начальника Харьковского областного управления ГДИГФРЛ МВД), Еленой Чирик (начальником управления гражданства Харьковского областного управления ГДИГФРЛ МВД), Игорем Токаревым (начальником Харьковского областного управления ГДИГФРЛ МВД)
		14.30 - 16.00	ТР, АЛ Встреча с Виктором Грицаем, вице-президентом Службы социальной помощи, Валерием Задоренко, советником ССП
		16.00-17.30	ОА, АЛ Встреча с Евгенией Смирновой, юристом ССП
		16.00-18.00	ТР Беседы с беженцами
14	пт	9.30-13.30	ТР, АЛ Беседы с беженцами на рынке
		15.00-18.00	ОА, ТР, АЛ Консультации, подготовка отчета
15	сб	9.30-14.00	ТР, АЛ Беседы с беженцами на рынке
		14.00-15.00	ОА Встреча с лидером афганского сообщества
16	вс	7.05-13.40	ОА, ТР, АЛ Возвращение в Киев
17	пн	11.00-12.00	ОА встреча с ТВ (лидером чеченского сообщества)
18	вт	15.00	ОА, ТР Представление предварительных результатов ПИБ на региональной встрече
19	ср		ОА, ТР, АЛ, АК, ДЧ Консультации / подготовка таблиц проблем / рекомендации по странам / сбор комментариев
20	чт		ОА, ТР, АЛ, АК, ДЧ Консультации / подготовка таблиц проблем / рекомендации по странам / сбор комментариев
21	пт		ОА, ТР, АЛ, АК, ДЧ Консультации / подготовка таблиц проблем / рекомендации по странам / сбор комментариев
24	пн		ОА, ТР, АЛ, АК, ДЧ Консультации / подготовка таблиц проблем / рекомендации по странам / сбор комментариев
25	вт		ОА, ТР, АЛ, АК, ДЧ Консультации / подготовка таблиц проблем / рекомендации по странам / сбор комментариев
26	ср	15.00-16.30	ОА, АЛ, ТР Встреча с Юлией Зельвенской, специалистом по поддержке НПО, ЕСБИ
27	чт	10.00-11.30	ОА, ТР, АЛ, GB Встреча с Ярославом Пилинским и Ренатой Гарматий, Институт Кеннана
		14.30-15.30	ОА, АЛ Встреча with ИМ для обсуждения вопросов гражданства
28	пт	10.30-11.30	ОА, ТР, АЛ Встреча с персоналом Представительства УВКБ ООН для сбора комментариев по украинской таблице проблемных вопросов / рекомендаций
		15.00-16.30	ОА, ТР Встреча с представителями Датского совета по делам беженцев

Октябрь 2007

1	пн		ОА, ТР, АЛ, АК, ДЧ Консультации / подготовка таблиц проблем / рекомендации по странам / сбор комментариев
2	вт		ОА, ТР, АЛ, АК, ДЧ Консультации / подготовка таблиц проблем / рекомендации по странам / сбор комментариев
3	ср		ОА, ТР, АЛ Встреча с Николаем Ерухом и Натальей Науменко, ГКНР
4	чт	17.20	ОА, ТР Убытие в Минск
5	пт	15.00	ОА, ТР Прибытие в Минск
			ОА, ТР, АК, ВЖ Внутренняя встреча персонала проекта
6	сб		ОА, АК, ВЖ Подготовка материалов для заключительного семинара по ПИБ
8	пн	10.00-11.30	ОА, ТР, АК, ВЖ Встреча с Сергеем Матусем, заместителем начальника управления гражданства и миграции, и Татьяной Тумашик, начальником отдела по делам беженцев и убежищу, управление гражданства и миграции МВД
		14.00	ОА, ТР, АК, ВЖ Выезд в Гомель

9	вт	19.00	Прибытие участников заключительного семинара по ПИБ в Гомель Обед с участниками Встреча с персоналом проекта и представителями УВКБ ООН
10	ср		Заключительный семинар по ПИБ в Гомеле
11	чт		Заключительный семинар по ПИБ в Гомеле, выезд участников
12	пт	9.00–11.00	ОА, ТР Заключительная встреча с Бернхардом Богенспергером, Симоной Волькен, Гаспаром Бергманом и Сурендрой Пандаем
		14.00 -15.00	ОА, ТР Вылет в Женеву и Хельсинки
23	вт		Получены комментарии правительства Молдовы к отчету по ПИБ

Ноябрь 2007 г.

8	чт		Получены комментарии правительства Беларуси к отчету по ПИБ
19	пн	15.00-17.00	АК и Татьяна Селиванов, руководитель программ Представительства УВКБ ООН в Беларуси. Встреча со Светланой Шевченко, директором Научно-исследовательского института труда Министерства труда и социальной защиты, и персоналом института, работающим над отчетом
			ОА и ТР Завершение отчета по ПИБ АЛ Работа над статистическим анализом

Декабрь 2007 г.

6	чт		Получен отчет НИИ труда Министерства труда и социальной защиты ОА и ТР Завершение отчета по ПИБ АЛ Работа над статистическим анализом Назначение редактора и передача редактору текстов
---	----	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Январь 2008 г.

18	пт		Получены комментарии ГКНР к отчету по ПИБ ОА и ТР Завершение отчета по ПИБ Перевод на русский язык, вычитка английского текста
----	----	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Февраль 2008 г.

ОА и ТР Завершение отчета по ПИБ
Отчет переведен на русский язык. АЛ – редактирование русского текста.
Готов вариант для публикации на веб-сайте и передачи в печать.