

Неофіційний документ
Інтеграція мігрантів в Україні
Оцінка стану та потреб
Резюме та рекомендації

ПІДГОТОВЛЕНО ДЛЯ
Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (БДІПЛ)
Варшава 2011

Цей Звіт підготував Пьотр Кажміркевич, експерт з питань міграції.
Висловлені в документі погляди належать авторів та необов'язково відбивають офіційну позицію Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини чи країн-учасниць ОБСЄ.

Підхід ОБСЄ БДПЛ до інтеграції мігрантів

Держави-учасниці Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) взяли на себе серйозні зобов'язання щодо регулювання міграції та права мігрантів на інтеграцію у суспільстві. Основні зобов'язання щодо інтеграції мігрантів включають, зокрема:

- «вжиття заходів для надання мігрантам можливості брати участь у суспільному житті країн-учасниць»¹,
- «сприяння створенню умов для розвитку гармонійних відносин між трудовими мігрантами та рештою суспільства країн-учасниць, у котрих вони законно мешкають. З цією метою вони прагнуть, серед іншого, забезпечити краще ознайомлення трудових мігрантів та їхніх сімей з мовою та суспільним життям відповідної країни-учасниці, де вони законно перебувають, та надати їм можливість активно долучатися до життя суспільства у приймаючій країні»²,
- заохочення мігрантів до активної інтеграції³, та
- боротьбу з дискримінацією та жорстоким поведінням у ставленні до трудових мігрантів⁴.

Окрім того, Рішення №5 Міністерської Ради ОБСЄ від 2 грудня 2009 року з питань «управління міграцією» заохочує держави-учасниці розробити та впровадити ефективну систему державної політики у галузі міграції⁵. Однією зі складових такої системи має бути чітка стратегія інтеграції мігрантів.

У 2003 році Міністерська Рада ОБСЄ на своєму засіданні в Маастрихті закликала Бюро з демократичних інституцій та прав людини (БДПЛ) посилити діяльність із сприяння інтеграції мігрантів⁶. Бюро ОБСЄ з демократичних інститутів та прав людини (БДПЛ) надає підтримку державам-учасницям у галузі управління міграцією, проводячи оцінку політики щодо інтеграції мігрантів, удосконалюючи системи реєстрації населення, впроваджуючи проекти із забезпечення верховенства права, що мають на меті сприяти застосуванню міжнародних стандартів справедливого розгляду справ у судах, а також спрямовуючи зусилля на боротьбу з екстремізмом/злочинами на ґрунті ненависті. Діяльність БДПЛ внесок допомагає державам-учасницям у розбудові демократичних суспільств на засадах включення та соціальної солідарності всіх його членів.

Поступ у різних країнах регіону є нерівномірним, оскільки мігранти і надалі стикаються із різноманітними прямими й опосередкованими перешкодами, що заважають їм інтегруватися у суспільства приймаючих країн.

¹ Документ Московської наради у межах Конференції з людського виміру НБСЄ, 1991, пар. 38.2

² Гельсінський Заключний документ – Четверта чергова нарада, Рішення 1992 року, розділ VI, пар. 37.

³ Будапештський Заключний документ, Рішення 1994 року, розділ VIII, пар. 31; Засідання Міністерської Ради ОБСЄ у Мадриді, грудень 2007 року, Рішення №10/07, Толерантність та недискримінація, пар.7.

⁴ Засідання Міністерської Ради ОБСЄ у Маастрихті, грудень 2003 року, Рішення №4/03, Толерантність та недискримінація, пар.11; Засідання Міністерської Ради ОБСЄ у Мадриді, грудень 2007 року, Рішення №10/07, Толерантність та недискримінація, пар.7.

⁵ Міністерська Рада ОБСЄ, Рішення №5/09, «Управління міграцією», Афіни, 2 грудня 2009 року.

⁶ Засідання Міністерської Ради ОБСЄ у Маастрихті, грудень 2003 року, Рішення №4/03, Толерантність та недискримінація, пар.11.

Оцінка стану та потреб щодо інтеграції мігрантів в Україні

Україна має певні досягнення й проблеми в галузі міграції, спільні для всіх держав-учасниць ОБСЄ. Серед досягнень України слід зазначити заходи із лібералізації законодавства та політики з питань міграції, зокрема підготовку й ухвалення «Стратегії та плану дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки»⁷. Проблеми полягають у практичній реалізації прав мігрантів та загальному негативному ставленні до іноземців в Україні. Незважаючи на те, що Україна є переважно країною еміграції, спостерігається зростання популяції іммігрантів. Стратегічне розташування України між Європейським Союзом (ЄС) та Російською Федерацією перетворило її на важливу транзитну зону для мігрантів, що прагнуть потрапити до ЄС і нерідко стають «вимушеними іммігрантами» через жорсткі процедури прикордонного контролю⁸.

З огляду на зростаючу кількість мігрантів різного етнічного походження, на засвідчені випадки ксенофобії та злочинів, спрямованих проти мігрантів в Україні,⁹ питання інтеграції іноземців постає особливо гостро на порядку денному держави. Україні бракує програм інтеграції, фінансованих за рахунок державного бюджету, а населення країни погано поінформоване про життя мігрантів і мало розуміє проблеми, з якими вони стикаються. Обговорення у політикумі та ЗМІ зосереджені, переважно, на загрозах, пов'язаних з міграцією, що шкодить конструктивному підходу до інтеграції мігрантів. В українському законодавстві питання, що стосуються іноземців, урегульовані, головним чином, у підзаконних актах. У результаті, їхні норми часто застосовуються непослідовно та суперечать одна одній.

У відповідь на заклик Міністерської Ради ОБСЄ до БДПЛ «сприяти інтеграції трудових мігрантів у суспільства, в котрих вони легально перебувають»¹⁰, та з метою розбудови національного та регіонального потенціалу в царині інтеграції мігрантів, Департамент демократизації БДПЛ доручив консультанту провести оцінювання стану та потреб щодо інтеграції мігрантів в Україні. За результатами цього пілотного проекту було укладено «Концепцію щодо інтеграції мігрантів в Україні», з низкою рекомендацій. Рекомендації призначені для політичних діячів, парламентарів, соціальних партнерів (наприклад, організацій роботодавців та профспілок), організацій, що працюють у галузі міграції: вони визначають проблемні аспекти законодавства, адміністративної практики та соціального середовища, в якому знаходяться мігранти в Україні.

Діяльність БДПЛ доповнює ініціативи української сторони щодо інтеграції мігрантів, передбачені, зокрема, у «Стратегії та плані дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки».

⁷ Підготовлено за сприяння Ради Європи у 2009-2010 роках.

⁸ Düvell F., Migrants and refugees on the fringes of Europe: Transit migration, mixed flows and new policy challenges (Дювель Ф., Мігранти та біженці на краю Європи: транзитна міграція, змішані потоки та нові виклики політики), *Metropolis World Bulletin* No. 8, pp. 29-32.

⁹ *Злочини на ґрунті нетерпимості в регіоні ОБСЄ—інциденти та реакція: Щорічний звіт за 2009 рік*, ОБСЄ/БДПЛ, Варшава, листопад 2010 року, «Мережа ініціатив на підтримку різноманітності», звіти про випадки за 2007, 2008 та 2009 роки, МОМ/УВКБ ООН, Київ, Я.Захаров, В.Яворський, *Права людини в Україні – 2008 рік. Звіт правозахисних організацій*. Українська Гельсінська спілка з прав людини, Харків 2009, *Україна: Уряд має діяти, щоб зупинити расову дискримінацію*, Amnesty International: Лондон 2008, *Права людини та діяльність української міліції – 2009*. Звіт за результатами роботи департаменту з моніторингу прав людини міністерства закордонних справ у 2009 році

¹⁰ Рішення №4/03 засідання Міністерської Ради ОБСЄ в Маастрихті, 2003, Толерантність та недискримінація.

Стратегія визначає «створення та впровадження правових та економічних механізмів інтеграції мігрантів в українське суспільство (...)»¹¹ як важливе завдання.

Основні висновки оцінювання стану та потреб

Неофіційний документ під назвою «Інтеграція мігрантів в Україні: оцінка стану та потреб» розглядає вплив правової, інституційної та соціальної системи на інтеграцію мігрантів, що мешкають в Україні. Оцінювання проводилося експертом з питань міграції, призначеним БДПД, на основі вивчення документів та збору даних на місцях під час співбесід з основними задіяними особами, у тому числі представниками органів державної влади, що відбувалися з лютого по листопад 2010 року¹². Офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні, Представництво МОМ в Україні та Східноєвропейський інститут розвитку надали експерту організаційну підтримку. Рада Європи та вищезазначені установи також допомогли цінними коментарями та зауваженнями стосовно результатів оцінювання.

У Звіті з оцінювання проаналізовано можливості та перешкоди на шляху до ефективної інтеграції мігрантів в українське суспільство, розглянуто положення законодавства та умови реалізації соціально-економічних і громадянських прав мігрантів, що мешкають в Україні. Об'єктом оцінювання є легальні мігранти; воно не охоплює українських громадян, що є іммігрантами за походженням.

У цьому документі **інтеграцію** визначено як динамічний, довготривалий двосторонній процес взаємного пристосування громад мігрантів, з одного боку, та всього населення країни, з іншого, результатом якого є отримання всіма сторонами рівних громадянських, соціальних та економічних можливостей. У громадянському та політичному сенсі, всі мешканці повинні мати взаємні права та обов'язки на основі рівності. Інтеграція означає, що приймаюче суспільство має створити умови для повного залучення мігрантів до економічного, соціального, культурного та політичного життя¹³. Такі умови включають, поміж іншим, наявність:

- законодавчої бази, що надає негромадянам доступ до прав і належного захисту,
- інтеграційних послуг (як от навчальних курсів, що надають базові знання мови, історії та установ приймаючої країни),
- навчальних програм з питань полікультурності для державних службовців та вчителів,
- визнання професійної кваліфікації, набутої в іншій країні,
- освітніх можливостей для підвищення кваліфікації,
- анти-дискримінаційних заходів у працевлаштуванні та інших сферах життя,

¹¹ Розділ «Загальні положення» проекту «Стратегії та плану дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки»

¹² У ході збору даних на місці проведено співбесіди з представниками таких установ і організацій: Координатором проектів ОБСЄ в Україні, Місії УВКБ ООН в Україні, Місії МОМ в Україні, Делегації Європейського Союзу, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, Міністерства праці та соціальної політики, Державного комітету у справах національностей та релігії, Східноєвропейського інституту розвитку, інституту Кенана (Kennan Institute), Міжнародного центру перспективних досліджень, Національного інституту проблем міжнародної безпеки, Київського слов'янського університету, Національної академії наук України (Інституту демографії та соціальних досліджень). Крім того, 27 травня 2010 року в Києві відбувся круглий стіл за участі представників різних груп мігрантів.

¹³ Це визначення відповідає концепції, викладеній у Загальних основних принципах політики інтеграції мігрантів у Європейському Союзі.

- доступу до установ, суспільних благ, державних і приватних товарів та послуг (житла, шкільного навчання, тощо) у спосіб, що виключає дискримінацію,
- натуралізацію/ перспективи отримання громадянства,
- можливості дотримуватися різноманітних культурних традицій та сповідувати різні релігії,
- можливості брати участь у суспільному житті,
- урахування політики інтеграції та її включення до суміжних напрямків державної політики.

Результати оцінювання свідчать, що більшість іноземців в Україні походять із країн СНД, громадяни Росії складають найчисельнішу групу мігрантів. Серед мігрантів також чимало громадян Китаю, Ірану та Сирії. Головним чином, мігранти оселяються у великих містах, а також на Чорноморському узбережжі. Офіційна статистика недостатньо повно характеризує явище міграції в Україні.

У Звіті з оцінювання зазначено, що гарантії, надані на законодавчому рівні щодо в'їзду, перебування, набуття громадянства та працевлаштування іноземців, не забезпечують належної реалізації мігрантами своїх конституційних та законних прав. Головними причинами є брак нормативно-правових актів виконавчої влади, які б забезпечили послідовне й беззаперечне дотримання українськими посадовцями норм законодавства щодо іноземців, а також відсутність ефективних механізмів взаємодії між відповідними міністерствами та відомствами. Позитивним кроком на шляху до забезпечення прав мігрантів в Україні є ухвалення «Стратегії та плану дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки».

Основну увагу в оцінюванні було приділено питанню доступу мігрантів до громадянських, політичних та соціально-економічних прав. Автори Звіту дійшли таких висновків:

- Іноземці в Україні мають обмежений доступ до статусу тимчасового та постійного перебування. Практично, мігрант може отримати дозвіл на тимчасове перебування лише тоді, коли він/вона в'їжджає до країни за робочою візою. Передумовою цього є отримання дозволу на роботу, що забирає багато часу та коштів. Можливість постійного проживання надається незначній кількості іноземців та осіб без громадянства, які підпадають під квоту на імміграцію, встановлену на дуже низькому рівні¹⁴.
- Можливість отримати громадянство є також обмеженою. Відповідний порядок передбачає, серед іншого, подання численних документів, дістати які мігрантам надзвичайно складно.
- Участь мігрантів у суспільному житті, порівняно з участю українських громадян, є низькою. Ті з них, хто постійно мешкає в країні, не мають права брати участь ані у місцевих, ані у загальних виборах.
- В цілому, офіційне працевлаштування іноземців в Україні є рідкісним явищем. У законодавстві бракує положень про забезпечення рівних умов для працевлаштування, незалежно від громадянства. Для отримання дозволу на роботу іноземці мають виконати низку складних процедур; з 2009 року вимога про отримання дозволу на роботу поширилася на додаткові категорії іноземців. Держава не забезпечує жодних програм професійної перепідготовки для мігрантів.

¹⁴ Відповідно до Указу Президента України від 27 березня 2001 року, квоту встановлено на рівні 7595 осіб.

- Чимало українських громадян стикаються зі складнощами в отриманні медичних послуг, але мігранти мають ще й додаткові проблеми через відсутність медичної страховки, оскільки працюють неофіційно. В багатьох випадках вони взагалі не в змозі отримати медичну допомогу через брак коштів.
- Належне житло для мігрантів є малодоступним ще й через високу орендну плату, особливо у великих містах.
- Існують свідчення, що серед українців посилюється негативне ставлення до новоприбульців, зростає кількість задокументованих випадків насильства по відношенню до іноземців. Нерідко така поведінка залишається безкарною.
- На низькому рівні залишається обізнаність мігрантів з наявними механізмами захисту та готовність ними скористатися. Основними причинами є загальний брак довіри до державних установ та недостатня увага до порушення прав мігрантів з боку державних установ.
- Ініціативи міжнародних і неурядових організацій відіграли провідну роль у приверненні уваги суспільства до становища мігрантів та у розв'язанні деяких найгостріших проблем (зокрема, у протидії ксенофобії та насильству по відношенню до мігрантів).

Рекомендації

Зобов'язання України за міжнародними договорами, положення Конституції та законів України передбачають надання рівного доступу до комплексу засадничих прав усім легальним мешканцям країни, Незважаючи на ці гарантії, відсутність належних механізмів імплементації та суперечливе тлумачення щодо застосування цих положень позбавляє мігрантів можливостей повною мірою скористатися своїми правами. Відтак мігранти виявилися незахищеними від економічної та соціальної маргіналізації. Співбесіди, проведені в ході цього оцінювання, свідчать, що залишається чимало перешкод інтеграції мігрантів.

У цьому Звіті визнано важливість досягнення основної мети, визначеної у «Стратегії та плані дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки»¹⁵. Стратегія засвідчує, що для повної «інтеграції в українське суспільство тих мігрантів, які мешкають у країні впродовж тривалого часу (понад один календарний рік)», необхідно надати їм можливість стати «активними учасниками ринку праці відповідно до їхньої кваліфікації та трудових навичок», а також брати активну участь у соціальному та культурному житті країни»¹⁶. Для досягнення поставленої мети органи державної влади України, міжнародні організації та представники громадянського суспільства мають звернути увагу на такі питання:

1. Інституційна стабільність для забезпечення ефективного управління міграцією

Удосконалення й упровадження міграційної політики в Україні є прерогативою одразу декількох державних органів, що спричиняє постійне перекидання повноважень між ними. Такий нечіткий розподіл повноважень, у купі з недофінансуванням державних функцій у

¹⁵ Підготовлено за сприяння Ради Європи у 2009-2010 роках.

¹⁶ Проект «Стратегії та плану дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки» підготовлено за сприяння Ради Європи у 2009-2010 роках.

сфері роботи з іноземцями й особами без громадянства, призводить до затримок із розглядом справ мігрантів та зниження ефективності державних установ.

Необхідно зміцнити інституційну стабільність державних установ, відповідальних за управління міграцією.

Для досягнення цієї мети слід ужити таких заходів:

- ухвалити єдиний закон, що чітко визначив би повноваження всіх органів державної влади, відповідальних за роботу з іноземцями й особами без громадянства;
- внести поправки до законодавства для усунення численних колізій між положеннями різних нормативно-правових актів, що регулюють вимоги та умови реалізації громадянських і соціально-економічних прав та отримання встановлених державою пільг;
- впровадити «Стратегію з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки» та відповідний план дій;
- визначити Державну міграційну службу як орган, відповідальний за координацію зусиль усіх задіяних державних установ, а також за своєчасне інформування мігрантів, зрозумілою для них мовою, про зміни у повноваженнях та процедурах органів державної влади, через офіційні вебсайти цих органів та друковані матеріали, розповсюджені серед мігрантів.

2. Набуття статусу тимчасового та постійного перебування, отримання громадянства

Однією з головних проблем мігрантів в Україні є набуття статусу легального перебування, вирішального для належного захисту їхніх громадянських, політичних та соціально-економічних прав. Складний і непрозорий порядок отримання дозволу на довготермінове перебування та набуття громадянства залишається серйозною перешкодою на шляху до інтеграції мігрантів. До того ж, починаючи з 2001 року не запроваджено жодної ініціативи з легалізації іноземців задля скорочення кількості мігрантів без належної реєстрації чи документації. Водночас, надійний статус легального перебування є ключем до створення та зміцнення зв'язку мігрантів із приймаючою країною.

Необхідно спростити та збільшити прозорість правових процедур і механізмів, пов'язаних із наданням мігрантам статусу легального перебування.

Для досягнення цієї мети слід ужити таких заходів:

- запровадити прозору, ефективну та комплексну систему подання заяв на отримання мігрантами статусу тимчасових та постійних мешканців;
- встановити чіткі правила отримання дозволу на довготривале перебування;
- зробити безкоштовним подання заяв на отримання статусу перебування;
- скоротити кількість документів, що вимагаються для цієї процедури (належна практика полягає у проведенні перевірок лише на наявність потенційного шахрайства та дійсних загроз безпеці);
- спростити процес подання заяви шляхом об'єднання дозволу на роботу та проживання в одному документі;

- мінімізувати непослідовне застосування адміністративних процедур легалізації перебування, визначивши у відповідних нормативно-правових актах повний перелік необхідних супровідних документів;
- надати мігрантам можливість оскаржити відмову в наданні статусу легального перебування;
- всім задіяним державним установам необхідно надавати мігрантам інформацію про реєстраційні вимоги для отримання статусу тимчасового та постійного перебування, а також про пов'язані із цим повноваження різних установ; така інформація має надаватись зрозумілою для мігрантів мовою;
- створити інформаційні «гарячі лінії» для іноземців при регіональних центрах реєстрації;
- забезпечити мігранту, що має постійний (або довготривалий) статус перебування, однакові з громадянами України права та обов'язки у більшості сфер економічного, соціального та політичного життя;
- ухвалити кодекс етичної професійної поведінки для всіх посадовців на основі передової міжнародної практики;
- запровадити заходи захисту працівників державного сектору, які повідомляють про підозри щодо існування корупції у відповідних державних установах.

3. Доступ до ринку праці

Починаючи з 2009 року, кількість осіб, що отримують дозвіл на роботу в Україні, зменшується.¹⁷ Однак через скорочення населення та значну еміграцію Україна, як і решта країн Європи, вже відчуває потребу в іноземній робочій силі.

Необхідно надати мігрантам більше можливостей доступу до ринку праці, у тому числі через спрощення порядку отримання дозволів на роботу.

Для досягнення цієї мети слід ужити таких заходів:

- підвищити ефективність та прозорість системи надання мігрантам дозволів на роботу; розглянути доцільність створення адміністративних пунктів для допомоги мігрантам у вирішенні конкретних проблем у місцях, де це особливо необхідно;
- надавати цільові програми допомоги з підвищення кваліфікації та перепідготовки мігрантів;
- реалізувати положення Стратегії про створення «системи підтримки мігрантів у вивченні української мови та ознайомленні з українською культурою»¹⁸, зокрема організувавши курси української мови при центрах зайнятості;
- розробити чіткі та детальні настанови щодо необхідної документації на виконання завдання Стратегії зі створення «системи оцінки та підтвердження/визнання професійної підготовки та кваліфікації мігрантів, у тому числі тих, що мають вищу освіту»¹⁹;
- надати трудовим мігрантам, що мешкають в Україні протягом року чи довше, право на возз'єднання родин;

¹⁷ Дані станом на 1 березня 2011 року надано Міністерством праці та соціальної політики та Державною службою зайнятості Міністерства праці та соціальної політики.

¹⁸ «Стратегія з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки», наведена праця, див. виноску 4.

¹⁹ Там само.

- забезпечити доступ членів родин трудових мігрантів до ринку праці;
- заохочувати міжнародну спільноту та державні органи до підтримки курсів підвищення кваліфікації для трудових мігрантів і, таким чином, до полегшення їх доступу до ринку праці.

4. Толерантність та недискримінація

Хоча Кримінальний кодекс України містить положення про відповідальність за екстремізм та злочини на ґрунті нетерпимості, дотепер дуже мало таких злочинів було розслідувано та передано до суду. Для поліпшення ситуації слід ужити заходів, що заохочували б потерпілих від таких злочинів повідомляти про них. За даними досліджень, опублікованих Міжнародним науковим центром Вудро Вілсона та Інститутом Кеннана у 2004 році²⁰, мігранти в Україні вважають, що їхні людські права та свободи забезпечені меншою мірою, ніж права та свободи громадян України. Той факт, що вони дійсно є або почуються вразливими, означає, що їм потрібний кращий доступ до ефективних механізмів правового захисту. Менше з тим, складається враження, що мігранти мало знають та погано розуміють, до яких державних установ або компетентних органів вони можуть звернутись у разі порушення їхніх прав. Українські органи влади мають вживати активних заходів для кращого інформування суспільства про проблеми, з якими стикаються мігранти, та створювати можливості конструктивної взаємодії між громадянами та мігрантами.

Необхідно об'єднати зусилля державних установ, ЗМІ, громадянського суспільства та міжнародних організацій у боротьбі з дискримінацією та ксенофобією в українському суспільстві, насильницькими злочинами на ґрунті расової нетерпимості.

Для досягнення цієї мети слід ужити таких заходів:

- протидіяти дискримінації та злочинам на ґрунті нетерпимості, як передбачено Рішенням №9/09 Міністерської Ради ОБСЄ²¹;
- збирати, аналізувати та оприлюднювати надійну інформацію та детальні статистичні дані стосовно злочинів на ґрунті нетерпимості та насильницьких проявів нетерпимості; такі статистичні дані мають містити інформацію про кількість випадків, доведених до відома правоохоронних органів, та кількість відкритих кримінальних справ і винесених вироків. Якщо закони про захист особистих даних обмежують можливість збирати інформацію про постраждалих, держава має розглянути такі способи збору даних, що відповідають закону;
- призначити державний орган, відповідальний за моніторинг та облік злочинів на ґрунті расової нетерпимості по всій території України, а також за інформування мігрантів про існуючі механізми подання скарг;

²⁰ *Unheeded Voices – Issues of Immigration, Human Rights and Freedoms in Ukraine. An East European Development Institute Publication (Непочути голоси – проблеми імміграції, прав та свобод людини в Україні. Публікація Східноєвропейського інституту розвитку)*, ICF Sphera Publishers, Kyiv 2008; Braichevska O., Volosiuk H., Malynovska O., Pylynskyi Y., Popson N., Ruble B. A., *Nontraditional Immigrants in Kyiv* (Брайчевська О., Волосюк Х., Малиновська О., Пилинський Й., Попсон Н., Рабл Б.А. *Нетрадиційні іммігранти у Києві*) Woodrow Wilson International Center for Scholars/Kennan Institute, Washington, D.C. 2004

²¹ Міністерська Рада ОБСЄ, Рішення №9/09 «Протидія злочинам на ґрунті нетерпимості», Афіни, 2 грудня 2009 року, <<http://www.osce.org/cio/40695>>.

- оперативно розслідувати злочини на ґрунті нетерпимості та забезпечити визнання й публічне засудження з боку відповідних державних органів та політичного керівництва країни мотивів, що спонукали правопорушників до вчинення таких злочинів;
- проводити інформаційні та просвітні програми серед спільнот і організацій громадянського суспільства, що надають допомогу жертвам злочинів на ґрунті нетерпимості, а також серед працівників правоохоронних органів;
- включити до програм підвищення кваліфікації для суддів та працівників міліції методики виявлення та розслідування випадків расової та національної упередженості;
- сприяти запровадженню системи, що дозволяла б третім особам повідомляти про злочини на ґрунті нетерпимості у випадках, коли постраждалі не можуть або не бажають цього робити;
- збільшити представництво осіб з груп меншин у правоохоронних органах та органах прокуратури;
- зосередити міжнародну допомогу на проведенні інформаційно-просвітніх кампаній для журналістів з метою їх кращого ознайомлення з життям мігрантів, стосунками між мігрантами та рештою суспільства, щоденними турботами й проблемами мігрантів, що висвітлюються у ЗМІ;
- надалі підтримувати культурну різноманітність, організувати заходи з популяризації різних культур національних меншин, що мешкають в Україні;
- провести просвітницьку кампанію з інформування мігрантів про їхні права та механізми правового захисту з боку відповідальних органів у разі порушення таких прав;
- розробити та впровадити цільові превентивні програми й ініціативи з протидії злочинам на ґрунті нетерпимості; та
- використовувати створені БДППЛ ресурси у галузі освіти, професійної підготовки й інформаційно-просвітницької роботи для забезпечення всебічного підходу до протидії злочинам на ґрунті нетерпимості.

5. Професійна етика посадових осіб, розуміння ними особливостей інших культур, знання політики та процедур, що стосуються мігрантів

Правові гарантії та засоби захисту мігрантів реалізуються недостатньою мірою через неправомірні рішення посадових осіб на нижчих щаблях влади та випадки зловживань з боку працівників правоохоронних органів.²² Мігранти нерідко стають об'єктом безпідставних перевірок документів з боку працівників міліції під приводом контролю за дотриманням правил перебування. Результатом таких перевірок можуть стати несанкціоновані арешти та здирицтво грошей з іноземців під загрозою їх затримання²³.

²² *Unheeded Voices, op. cit.*, note 8; Statistics on queries from foreigners and stateless persons, published in Section 1.3 of the Ombudsman's annual human rights report, "Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні", for the period 2006-2007, available at: http://ombudsman.kiev.ua/dopovid_6/Dop6_Zmist.htm

¹⁸ *Unheeded Voices – Issues of Immigration, Human Rights and Freedoms in Ukraine. An East European Development Institute Publication (Непочуті голоси – проблеми імміграції, прав та свобод людини в Україні. Публікація Східноєвропейського інституту розвитку)*, ICF Sphera Publishers, Kyiv 2008; Звіт Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан дотримання та захисту людських прав і свобод в Україні

Необхідно боротися з корупцією, довільним застосуванням законів та упередженістю щодо мігрантів серед представників державного апарату, особливо працівників правоохоронних органів.

Для досягнення цієї мети слід ужити таких заходів:

- проводити спеціалізовані тренінги з розвитку навичок спілкування з урахуванням культурних і гендерних особливостей мігрантів для працівників міліції, регіональних центрів реєстрації, центрів зайнятості та інших установ, залучених до процесу легалізації статусу іноземців;
- надати чіткі настанови працівникам міліції щодо політики та практики недискримінації, продиктованих зобов'язаннями України за міжнародними конвенціями про права людини та її зобов'язаннями як країни-учасниці ОБСЄ;
- запровадити вимогу про надання, у періодичних звітах міліції та інших правоохоронних органів, інформації про вжиття дисциплінарних заходів до посадових осіб за порушення положень законів про недискримінацію;
- ухвалити кодекси етичної поведінки працівників міліції та прокуратури;
- запровадити заходи захисту працівників правоохоронних органів, які повідомляють про порушення всередині таких органів;
- розглянути можливість скасування адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, відповідно до міжнародних конвенцій про протидію корупції, до яких приєдналась Україна.

6. Участь у суспільному житті

Згідно із Законом України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 р. (з подальшими змінами та доповненнями), іноземні громадяни (старше 18-річного віку) мають право на створення громадських організацій. Однак, відповідно до Статті 16 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», право на участь у громадських об'єднаннях мають лише ті іноземні громадяни, що постійно мешкають в Україні. Іноземцям не дозволено створювати профспілки²⁴, а право на участь в існуючих профспілках обмежено – воно надається лише у тому разі, якщо участь іноземців передбачена статутами відповідних профспілок. Водночас організації мігрантів відіграють важливу роль у сприянні діалогу між мігрантами та приймаючою державою. Самим мігрантам слід надати більше можливостей активно долучатися до українського суспільства, слід сприяти їх взаємодії та участі у політичному та соціальному житті в Україні. Добре сплановані курси з інтеграції можуть сприяти формуванню активнішої позиції мігрантів, їхньому становленню як незалежних і активних жителів та потенційних громадян України в майбутньому.

Необхідно, щоб органи державної влади посилили підтримку й активізували діалог з організаціями громадянського суспільства, що працюють у галузі міграції, а також усіляко підтримували інтеграційні прагнення та зусилля мігрантів.

Для досягнення цієї мети слід ужити таких заходів:

- спростити процес реєстрації громадських організацій, що працюють у галузі міграції; створити рівні умови для реєстрації як національних організацій, так і

²⁴ Частина 2 Статті 6 закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року

- асоціацій мігрантів;
- поширити право вступу до громадських об'єднань на мігрантів, що мешкають в Україні тимчасово;
- створити під егідою Державної міграційної служби постійний форум для обговорення політики та практики інтеграції та обміну думками між державними установами, громадськими організаціями й асоціаціями мігрантів;
- організувати початкові курси української мови (безкоштовно);
- запропонувати мігрантам курси з інтеграції та інші послуги для їх кращого ознайомлення з соціальним, економічним та політичним життям в Україні.

Такі курси мають надавати практичні відомості про місце проживання мігрантів; знайомити їх з традиціями та правилами приймаючої країни, засобами захисту від дискримінації, що передбачені законом; озброювати їх знаннями про установи, що надають основні послуги (у тому числі, в галузі освіти й охорони здоров'я) та інформацією про легалізацію перебування та працевлаштування. Курси можуть бути організовані при місцевих державних адміністраціях; водночас, і міжнародні організації можуть відіграти певну роль у започаткуванні цього процесу, щоб забезпечити життєздатність і довготривалість курсів з інтеграції.

7. Свобода пересування, доступність соціальних пільг, житла та медичного обслуговування

Українське законодавство²⁵ не обмежує свободу пересування без належних підстав, проте для багатьох громадян та мігрантів реєстрація за місцем проживання перетворюється на справжню проблему, оскільки вони не є власниками житла. Розмір плати за комунальні послуги розраховується, виходячи з кількості осіб, що офіційно мешкають за певною адресою, тому власники квартир часто відмовляються реєструвати своїх орендарів. У результаті, неспроможність мігрантів офіційно зареєструвати своє перебування стає на заваді їх працевлаштуванню, позбавляє доступу до різноманітних соціальних послуг та права на вибір власного помешкання. Доступ мігрантів до медичного обслуговування, за винятком невідкладної або найелементарнішої медичної допомоги, також ускладнений. Мігрантам непросто винайняти доступне житло, позаяк орендна плата їм не по кишені. За відсутності державних субсидій на житло для мігрантів або пільгових кредитів, мігранти постають перед складною проблемою пошуку доступного житла.

Необхідно гарантувати мігрантам свободу пересування, що сприятиме їх працевлаштуванню, доступу до соціальних послуг та медичної допомоги.

Для досягнення цієї мети слід ужити таких заходів:

- спростити порядок реєстрації та відмовитись від розрахунку комунальних платежів залежно від кількості мешканців;
- належно інформувати мігрантів про обов'язковість реєстрації за місцем проживання, включати відповідні відомості до пояснювальних матеріалів, що розповсюджуються у консульських пунктах та відділах реєстрації;
- поширити дію нормативно-правових актів, що регулюють доступ до соціальних пільг, на шукачів притулку та біженців;
- підготувати й видати інформаційні матеріали для біженців та інших категорій мігрантів про їхні права на соціальні пільги;

²⁵ Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року

- поліпшити доступ мігрантів до медичних установ та медичного обслуговування;
- запровадити державні субсидії на житло та пільгові кредити для мігрантів.