

ИНТЕГРАЦИЯ БЕЖЕНЦЕВ В БЕЛАРУСИ: НЕОБХОДИМОСТЬ ФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

(итоги исследования по интеграции беженцев в Беларуси, Молдове и Украине)

Олдрих Андрысек, Тарья Рантала

1. Введение

Продолжающийся процесс глобализации приводит к тому, что люди становятся более мобильными, чем когда-либо в прошлом: одни переезжают добровольно, другие стремятся избежать преследования в стране своего происхождения. Беларусь стала страной иммиграции и не может изолировать себя от современных миграционных тенденций — и это особенно актуально, принимая во внимание ряд обязательств, которые государство взяло на себя, подписав международные конвенции. Лица, ищущие убежища, имеют доступ к процедуре определения статуса беженца, а беженцы и их семьи разделяют судьбу принимающего их общества. Поэтому в быстрой и эффективной интеграции и адаптации беженцев к местным традициям и условиям жизни заинтересованы все стороны.

В 2006 г. Консультативный совет по Беларуси, Молдове и Украине в рамках Сёдерчёпингского процесса согласовал проведение исследования по интеграции беженцев в Украине, Молдове и Беларуси с целью расширения возможности правительств по разработке комплексной стратегии интеграции. Двум международным экспертам было поручено исследовать возможности беженцев по интеграции и оценить, как на практике выполняется существующая политика, а также административно-правовую ситуацию в этой области. Исследование по интеграции беженцев в Беларуси, Молдове и Украине проводилось с апреля по ноябрь 2007 г.

Настоящая статья резюмирует основные условия и проблемы, с которыми сталкиваются беженцы, проживающие в Беларуси. В ее основу положен итоговый отчет, опубликованный в феврале 2008 г. («Интеграция беженцев в Республике Беларусь, Республике Молдова и Украине "Стратегия действий"»). На Интернет-сайте Сёдерчёпингского процесса можно найти русскую (<http://soderkoping.org.ua/page17186.html>) и английскую (<http://soderkoping.org.ua/page17181.html>) версии отчета. Кроме того, обе версии также размещены на Интернет-сайте УВКБ ООН (<http://refworld.org>).

Цель исследования заключалась в изучении текущей ситуации в сфере интеграции беженцев в трех странах и в разработке мер по решению выявленных проблем наиболее эффективным способом. Результаты проведенного анализа позволили разработать рекомендации для того, чтобы помочь правительствам составить план действий и начать мероприятия, направленные на интеграцию беженцев, создавая, таким образом, надежную платформу для привлечения средств на осуществление соответствующих проектов и начала работ по улучшению ситуации.

Итоговый отчет включает почти 200 рекомендаций, 26 из которых носят общий характер и применимы ко всем трем странам. Остальные же относятся конкретно к каждой стране. Ввиду того, что ситуация в трех странах является во многом схожей, отдельные рекомендации также носят схожий характер, однако при более детальном рассмотрении они включают национальные особенности. Изучив ситуацию в каждой отдельно взятой стране в целом, эксперты затронули наиболее важные вопросы интеграции, такие как вопросы документирования беженцев, доступ к образованию и другим социальным услугам (например, к услугам здравоохранения и социальных служб). Были также рассмотрены сферы, в которых и коренное население сталкивается с определенными сложностями (особенно это касается трудоустройства и жилья). Не удивительно, что последние вопросы являются наиболее проблемными для беженцев во всех трех странах. Экспертами была также проведена оценка работы заинтересованных государственных структур, представительств УВКБ ООН и их национальных партнеров (например, в Беларуси — это Белорусское общество Красного Креста и Служба по консультированию беженцев, Центр творчества детей и молодежи «Эврика»). Отношение местного населения к беженцам не являлось предметом исследования, однако проведение интервью с беженцами позволило обратить некоторое внимание и на вопросы толерантности в принимающем обществе.

2. Методология исследования

Исследование проводилось по принципу «снизу—вверх». Таким образом, акцент был сделан на анализе существующей ситуации с тем, чтобы разработать действенные рекомендации в отношении стратегии и ее практической реализации. С этой целью были установлены тесные контакты с экспертами и представителями органов государственной власти как на центральном, так и на местном уровнях. Эксперты тесно координировали свою деятельность с назначенным ответственным органом в каждой стране (т. е. с центральным органом, занимающимся вопросами беженцев/миграции. В Беларуси таковым является Министерство внутренних дел) и организовали национальные рабочие группы, в состав

Авторы (эксперты в рамках исследования):

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

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

которых вошли представители заинтересованных министерств, НПО и лидеры общин беженцев. В Беларуси в соответствии с государственной политикой отдельное исследование такой же тематики было поручено провести одному из местных научных учреждений (отчет Научно-исследовательского института труда Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь «Разработка рекомендаций по содействию местной интеграции беженцев в Республике Беларусь», № госрегистрации 20072509, был завершен в ноябре 2007 г.).

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 данных. В основу методов работы был положен принцип триангуляции, т. е. изучения ситуации на основании существующих отчетов и документации, интервью с беженцами, соответствующими представителями органов государственной власти, УВКБ ООН, а также общественных и международных организаций. Предварительные рекомендации были представлены правительствам с целью получения их комментариев и корректировок.

Значительная часть полезной информации была собрана в ходе конфиденциальных интервью с беженцами, которые ответили на вопросы стандартной анкеты. В Беларуси экспертами было опрошено 57 признанных беженцев (11 % взрослых беженцев), из них 5 уже получили гражданство (25 % общего числа натурализованных беженцев). Собеседования носили добровольный характер и проводились с лицами, составляющими репрезентативную выборку взрослого населения (женщин и мужчин, одиноких и семейных, молодых и пожилых, представителей разных этнических групп, работающих и безработных, проживающих в сельской местности и в городах и т. д.). Следует отметить, что экспертам не всегда удавалось связаться с теми беженцами, которые смогли успешно интегрироваться, так как такие люди реже были доступны для интервьюеров по сравнению с теми, с кем можно было связаться через партнеров-исполнителей УВКБ ООН и сообщества беженцев.

На основании данных, собранных в ходе интервью, был проведен количественно-качественный анализ для выявления мнений и ожиданий беженцев и бывших беженцев, получивших гражданство в стране убежища. Во время интервью респонденты откровенно выражали свои субъективные, личные мнения (их утверждения в отдельности не проверялись). Интервьюируемые лица должны были отвечать правдиво, и в целом их ответы подтверждались объективными данными, полученными в ходе исследования.

3. Анализ ситуации с беженцами в Беларуси

Очевидно, что на данном этапе Беларусь добилась определенных успехов в создании системы убежища, которая соответствует международным стандартам. Созданы правовые рамки для деятельности Департамента по гражданству и миграции Министерства внутренних дел Республики Беларусь — органа, который отвечает за вопросы беженцев. Сотрудники органов государственной власти имеют необходимую квалификацию. Реализуются общественные инициативы, направленные на содействие беженцам. Расширились возможности по предоставлению убежища, и многие лица получили защиту от преследований, которым они подвергались в стране своего происхождения. Многие беженцы смогли здесь найти дом, друзей и завязать деловые отношения. Беженцы, имеющие официальную работу, осуществляют выплаты в государственный бюджет, как и белорусские граждане. По мере того как ряд общественных организаций предоставляет значительную социальную и правовую помощь беженцам, возрастает потенциал гражданского общества.

Однако, несмотря на указанные достижения, есть и нерешенные проблемы. В то время, как небольшая часть беженцев интегрировалась в общество и пользуется правами и обязанностями граждан, большая их часть сталкивается с определенными проблемами в повседневной жизни. Существует необходимость совершенствования и приведения в соответствие с социальным и трудовым законодательством в целях повышения исполнения на практике созданной правовой базы для предоставления убежища. Несмотря на то, что общественные организации играют значительную роль в оказании содействия беженцам, зачастую благодаря энтузиазму своего персонала, а также финансовой поддержке внешних доноров, их роль не всегда в полной мере признается государством и они не получают от него должной поддержки. В результате остается неиспользованным потенциал, который обычно возникает в результате взаимодействия общественных организаций и органов государственной власти и который может приносить пользу как беженцам, так и местному населению.

С 1997 г. беженцами в Беларуси были признаны 799 человек (Беларусь подписала Конвенцию о статусе беженцев в 2001 г.). Разрешение на временное проживание было предоставлено примерно 20 иностранцам. Количество лиц, ищущих убежища, составляет 1432 человека (по состоянию на 1 октября 2007 г., УВКБ ООН в Беларуси было зарегистрировано 2 434 человека). Количество лиц, ищущих убежища, и признанных беженцев остается относительно небольшим, при этом оно имеет тенденцию к уменьшению.

На учете в Министерстве внутренних дел Республики Беларусь состоит 673 беженца, которые постоянно проживают на территории страны. 23 беженца получили белорусское гражданство и таким образом, их можно считать достигшими высшего уровня интеграции. На рис. 1 приводится процентное соотношение опрошенных в рамках исследования беженцев по странам; оно примерно соответствует распределению общего числа признанных в Беларуси беженцев. Согласно официальной статистике, большинство взрослых беженцев (66 %) составляют представители Афганистана. Второй по размеру

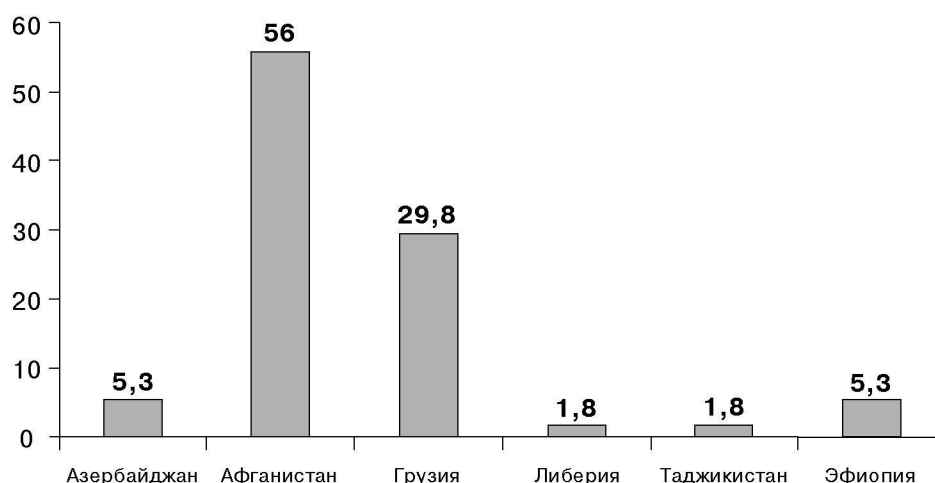


Рис. 1. Распределение респондентов по странам происхождения, %

группой являются выходцы из бывших советских республик (т. е. Грузии, Азербайджана и Таджикистана); также существуют небольшие группы из Африки. Большинство проживает в Минске, Минской области, Гомеле, Витебске и Могилеве.

Беларусь (также как Молдова и Украина) находится на разных стадиях внесения изменений в законодательство о беженцах. Этот процесс требует значительных усилий, координации нового законодательства о беженцах с существующими законами и подзаконными актами, а также устранения возможных источников ошибочного толкования. В результате перспективы местной интеграции значительно затруднены, и многие потенциальные решения остаются нереализованными.

В Беларуси, как и в других странах региона, УВКБ ООН продолжает финансировать значительную часть расходов на здравоохранение признанных беженцев, а также покрывать ряд других социальных затрат, без которых нормальное существование большинства уязвимых беженцев было бы проблематичным (социальное страхование, расходы, связанные с обучением в школе, срочная помощь особо нуждающимся). Государственное финансирование ведомства, занимающегося решением вопросов беженцев, не достигает уровня, который бы позволил сделать значительный вклад в решение этих проблем.

Проведенное исследование позволило сформулировать широкий ряд рекомендаций, основанных на международных стандартах и касающихся основных вопросов, с которыми сталкиваются беженцы в процессе интеграции. Ввиду большого количества рекомендаций в настоящей статье рассматривается только часть из них, однако в итоговом отчете можно ознакомиться с положениями, касающимися отдельных документов, вопросов совершенствования законодательства, предоставления информации, сферы образования, возможностей по переподготовке и т. д.

Единственный государственный документ Беларуси, касающийся интеграции (Государственная миграционная программа на 2006–2010 годы), по мнению экспертов, носит слишком общий характер и не содержит конкретных мер по осуществлению программы. Правительству Беларуси необходимо возложить на центральный орган ответственность за все вопросы, касающиеся интеграции, управления, контроля и реализации национальной стратегии (расчет бюджета, координация действий на центральном и местном уровнях и т. д.). Центральный орган по интеграции должен в качестве приоритетной задачи разработать детальную многолетнюю национальную стратегию с определенными целями и этапами, которая постепенно бы охватила все элементы, связанные с интеграцией. Подобная стратегия должна учитывать комплексное включение услуг для беженцев в уже существующие структуры на местном уровне и избегать создания параллельных структур.

4. Поиск жилья как наиболее острая проблема

Вопросы трудоустройства и жилья остаются повсеместными проблемами для беженцев в регионе исследования. Проблема усугубляется тем фактом, что определенные права зависят от места жительства (места, где человек может получить прописку/регистрацию). В Беларуси вопрос оформления места жительства является одним из основных для беженцев. С подобными проблемами сталкиваются также и граждане республики. Однако многие беженцы все же не могут справиться с ними, несмотря на то, что режим регистрации/прописки для них в некоторых отношениях упрощен. Хотя многие беженцы находят возможность зарегистрироваться по месту жительства, лишь немногие фактически проживают по указанному адресу. У некоторых опрошенных беженцев ввиду окончания сроков регистрации/прописки по месту жительства истекли сроки действия видов на жительство, однако не все они подали повторные заявления о разрешении на постоянное проживание (проживание без прописки/регистрации является административным нарушением, и беженцы могут подвергаться штрафам (представители государственных органов заявляют, что фактически штрафуются только очень незначительное число беженцев, большинство получают предупреждения и им предлагается оформить временную регистрацию)).

Некоторые права, такие как доступ к медицинским услугам, социальной помощи или местной службе занятости, юридически привязаны к регистрации/прописке, при этом некоторые, например трудоустройство, только частично зависят от регистрации/прописки. Удостоверение беженца не всегда признается всеми органами государственной власти и организациями (нанимателями, банками и т. д.) как документ, дающий его носителю равные с гражданами права и отличающиеся от прав иностранцев. Проживание беженцев по месту регистрации/прописки обычно проверяется участковыми сотрудниками органов внутренних дел, что зачастую негативно влияет на желание владельцев сдавать свое жилье в аренду. Государственные органы строго соблюдают стандарт минимальной площади на человека (6 кв. м для беженцев), и многие беженцы не могут выполнить такое требование. Решением зачастую является «покупка» регистрации/прописки (обычное явление даже для граждан), что является значительным финансовым бременем для беженцев.

Отсутствует централизованно управляемая процедура обеспечения жильем беженцев, испытывающих в этом крайнюю нужду, хотя некоторые местные органы власти находили такую возможность. Большинство беженцев вынуждены арендовать жилье дороже, чем местные жители, а некоторые должны дополнительно приобретать фиктивную регистрацию/прописку за деньги (немногие беженцы владеют квартирами или легально арендуют жилье, многие владельцы квартир с целью избежать налогообложения не желают, чтобы стало известно о том, что они сдают жилье в аренду, многие отказывают всем иностранцам в целом и т. д.). Беженцы, в отличие от граждан, не могут положиться на помощь друзей или обширные семейные связи.

Хотя с проблемой жилья сталкивается все население, особенно в Минске, для беженцев она является наиболее острой. Большинство беженцев проживают в столице или в других крупных городах, некоторые смогли относительно неплохо устроиться в других местах. Внутренняя миграция в областные центры и столицу продолжается, что в свою очередь вызывает меры, направленные на миграционный контроль и снижение спроса на рынке жилья. Не существует государственного жилья для беженцев (за исключением временных центров для лиц, ищущих убежища), а фондов, которые могли бы снизить уровень даже самых серьезных проблем с жильем, недостаточно. При отсутствии национальной интеграционной политики и инвестиций в эту область существует немного факторов, которые могли бы побудить беженцев уезжать из столицы. Беженцы имеют обоснованные личные предпочтения, такие как проживание в условиях, имеющих соответствующие возможности трудоустройства или обучения, близость к членам семьи или центрам здравоохранения. Очевидно, что беженцы предпочитают условия, в которых они могут получить помощь общественных организаций, сколь бы ограниченной она ни была.

Жилищные условия также значительно разнятся, хотя большинство беженцев по-прежнему живут в стесненных или неудовлетворительных санитарных условиях. У большинства семей нет другого выхода, кроме аренды квартиры (средняя арендная плата составляет 150–250 долларов США, что для большинства семей является самой крупной частью расходов). Хотя многие не довольны этим, они не могут позволить себе лучшего варианта. Проблема заключается в нехватке жилья для размещения больших семей (и, следовательно, для легального получения регистрации/прописки). Немногие беженцы могут позволить себе купить собственное жилье. Некоторые беженцы в течение многих лет живут в общежитиях или совместно снимаемых комнатах.

Приведенные ниже рис. 2, 3 показывают, что более 63 % респондентов проживают совместно по 4 человека или более, как правило, с членами семей, прочими родственниками и друзьями в 2–3 комнатах (кухня считается комнатой). Вместе могут проживать три поколения. Иногда в квартирах также проживают и их хозяева.

С другой стороны, экспертами было установлено, что семь семей беженцев (как многодетные) впервые в 2007 г. получили социальное жилье в пригороде Минска. Еще 10 семей стоят в очереди. Другие подобные случаи выявлены не были. Однако это, хотя и приятная, но единичная попытка обращения с нуждающимися беженцами на тех же основаниях, что и с нуждающимися гражданами.

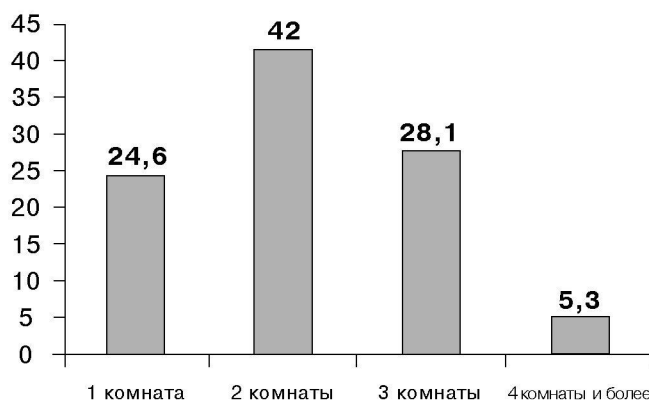


Рис. 2. Число комнат, занимаемых респондентами в квартире/доме, %

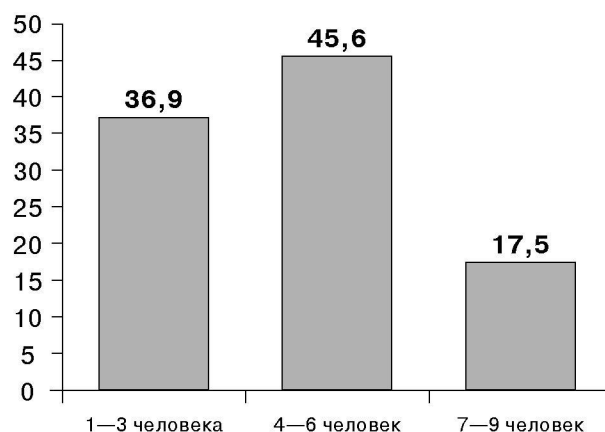


Рис. 3. Число респондентов, проживающих в одной квартире/доме, %

Для облегчения жилищных условий беженцев эксперты считают необходимым отменить требование о наличии 6 кв. м на человека для получения регистрации/прописки. Она должна быть доступной, по крайней мере, для наиболее нуждающихся и тех, кто не может найти соответствующее жилье легальными способами. Таким людям должно быть предоставлено право регистрации в назначенном месте (например, при органе, осуществляющем регистрацию («паспортном столе») или Красном Кресте). Это позволило бы избежать случаев фиктивной регистрации, ограничить нелегальную деятельность, вызванную сдачей в аренду безответственными арендодателями, или даже повысить доходы/уровень жизни беженцев.

Было бы даже лучше, если бы беженцы могли получать достаточные кредиты, для покупки собственного жилья или арендовать землю и строить его, или ремонтировать пустующие дома или квартиры. В отсутствие вышеупомянутого эксперты рекомендуют государству предоставлять жилье для крайне нуждающихся беженцев. Такое предоставление жилья было бы направлено на избежание социальных проблем, связанных с перенаселением и скоплением групп беженцев в столице, а также на повышение возможностей для интеграции местных сообществ и беженцев. Памятуя о правах беженцев, в частности о праве на свободу передвижения, могут быть определены места с наличием достойного и доступного жилья и достаточных условий трудоустройства, куда возможно было бы направлять беженцев при соответствующей помощи и поддержке. Информация о местах, в которых имеется жилье, должна передаваться впервые прибывшим; необходимо поощрять их переезд в такие места, предлагая/субсидируя рабочие места, возможности для обучения или получения просторного жилья.

5. Позиции беженцев на рынке труда

Помимо поиска жилья, получение регулярного и достаточного дохода является еще одним существенным препятствием для нахождения беженцами своего места в обществе. Те, кто в состоянии зарабатывать на жизнь, редко могут накапливать сбережения и улучшать свое социальное положение. При условии того, что беженцы должны иметь те же права на труд и равное отношение к себе, как и граждане, в реальности существуют препятствия, особенно когда дело касается первых попыток выйти на рынок труда. Немногие получают серьезную помощь для того, чтобы справиться с первыми препятствиями и получить свою первую запись о трудоустройстве в трудовой книжке.

Несмотря на то, что уровень безработицы в стране не является высоким и в некоторых регионах существует нехватка рабочей силы, беженцы считают, что им трудно конкурировать с местным населением или с мигрантами, для которых русский является родным языком. Существует больше возможностей найти высокооплачиваемую работу в крупных городах и столице, и конкуренция на такие рабочие места является соответственно высокой. Заработная плата, как правило, невысокая и не мотивирует беженцев к поиску легальной работы, поскольку они не всегда могут «позволить себе жить» на базовый доход. Поэтому многие беженцы предпочитают работать неофициально или официально на рынках для того, чтобы оплачивать стоимость аренды за жилье, которая обычно значительно превышает плату местных жителей. Многие женщины-беженки, зачастую из-за культурных особенностей, не решаются на полную занятость или не могут оставить семью и дом.

Беженцы, работающие неофициально, не платят взносов в Фонд социальной защиты населения; они также не могут официально накапливать свой трудовой стаж, что, в свою очередь, может затруднять доступ к некоторым социальным льготам. Большинство важных услуг, связанных с трудоустройством, таких как переквалификация, предоставление субсидий на организацию предпринимательской деятельности и направление на работу, предоставляются только тем, кто зарегистрировался в службах занятости (что требует регистрации/прописки).

На рис. 4 показано, что большинство респондентов (52 %) не имеет работы, которая соответствовала бы их профессиональным навыкам. Это может частично объясняться тем, что фактически многие наниматели считают их уровень владения русским языком недостаточным и предпочитают не нанимать

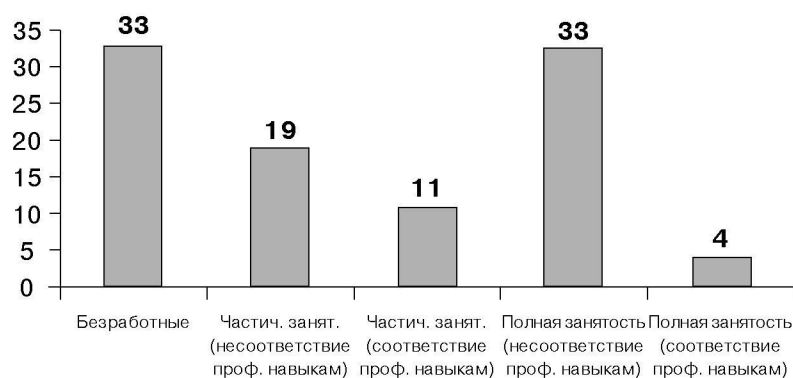


Рис. 4. Распределение трудоустроенных и нетрудоустроенных респондентов, %

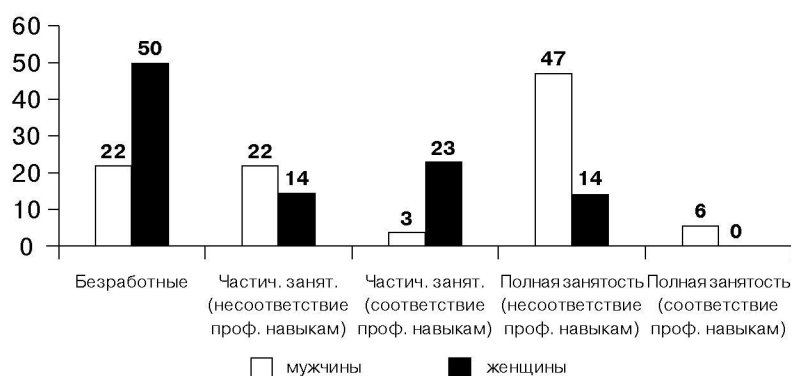


Рис. 5. Распределение трудоустроенных и нетрудоустроенных респондентов (в зависимости от пола), %

иностранцев, а также и тем, что более высокий доход можно получать, к примеру, на рынках. Около 33 % заявили о том, что являются безработными. Рис. 5 демонстрирует, что большинство безработных респондентов являются женщинами (остаются дома и в большинстве своем занимаются воспитанием детей).

Те беженцы, которые смогли официально трудоустроиться, платят подоходный налог, осуществляют выплаты в Фонд социальной защиты населения. Несмотря на то, что органы государственной власти не смогли предоставить какие-нибудь официальные данные в этом отношении, аргументируя это тем, что подробности о таких выплатах являются конфиденциальной информацией, эксперты смогли сделать вывод на основании информации от беженцев, которые занимаются частным бизнесом, платят налоги и делают социальные выплаты. Только в Минске, по предварительным подсчетам экспертов, согласно информации, полученной от лидеров минских афганских общин, 48 беженцев занимаются индивидуальным предпринимательством и выплачивают следующие налоги: единый налог (ЕН) и НДС. Так как большинство беженцев занимаются продажей импортных товаров, они платят 1,5 ЕН и НДС, который равняется 2 ЕН в месяц. Было сделано допущение, что средний ЕН равняется 75 евро для большинства беженцев, торгующих в Минске (одеждой, аксессуарами к сотовым телефонам, потребительскими товарами и т. д.). Таким образом, каждый предприниматель выплачивает $75 \times 1,5 + 75 \times 2 = 262,5$ евро в месяц. Всего работающие в Минске беженцы выплачивают $262,5 \times 12 \times 48 = 151\,200$ евро в год в качестве налогов с предпринимательской деятельности. В Гомеле 15 индивидуальных предпринимателей, каждый из которых по ориентировочным расчетам выплачивает в среднем 500 000 бел. руб. (230 дол. США) в месяц; всего на 15 человек за год эта сумма составляет 90 млн бел. руб. (41 400 дол. США). Следует помнить о том, что общая сумма, вероятно, является более высокой, так как некоторые беженцы официально нанимают других работников. С другой стороны, как оказалось, немногие из интервьюированных пользуются существующими льготами (больничные листки, социальные выплаты или пенсии).

Бильярдный клуб «Золотой шар» в Гомеле (проект, средства на реализацию которого были предоставлены УВКБ ООН) является хорошим примером помощи беженцев друг другу. Со времени своего открытия (2 декабря 2005 г.) прибыль клуба составила 353 млн бел. руб. (около 168 000 дол. США). В бюджет были выплачены налоги на сумму 85 млн бел. руб. (41 000 дол. США), плата за аренду — еще 110 млн (53 000 дол. США). Зарплаты и выплаты составили в сумме 56 млн бел. руб. (27 000 дол. США). Со времени открытия в клубе в разное время работали в общей сложности 39 сотрудников, 17 из которых — вынужденные мигранты. Для 19 человек, 15 из которых беженцы, клуб стал местом первого трудоустройства, на котором они получили трудовую книжку (что значительно облегчает их дальнейшее трудоустройство).

Согласно официальной статистике Министерства труда и социальной защиты, относительно небольшое число беженцев регистрируется в качестве безработных: в 2006 г. их было зарегистрировано только 8 человек. Почти все проинтервьюированные беженцы, которые посетили службу занятости, заявили, что они получили недостаточную или незначительную помощь. Большинство беженцев придерживалось мнения о том, что посещение службы занятости было бессмысленным. Из бесед с беженцами, представителями общественных организаций и ведомств Министерства труда и социальной защиты эксперты заключили, что службы занятости не играют существенной роли в занятости беженцев; они изредка принимают участие в проектах, финансируемых партнерами УВКБ ООН, но в большинстве случаев остаются пассивными. Было бы целесообразным укрепить службы занятости с целью улучшения положения беженцев на рынке труда. Специалисты служб должны быть обучены работе с клиентами, имеющими различные культурные корни и недостаточное знание местного рынка труда. Необходимо также больше внимания уделять обучению специалистов таким методам работы с нанимателями, которые могли бы повысить возможность трудоустройства беженцев. Многие наниматели просто не знают о том, что беженцы имеют равные права с иностранцами, постоянно проживающими на территории Беларуси (т. е. те же права, что и граждане).

Тем не менее, самым важным было бы стимулировать беженцев самим активно искать работу; необходимо повышать осознание ими своих прав и обязанностей относительно трудоустройства и способов получения существующих рабочих мест.

Зачастую беженцы не получают надежную информацию относительно возможностей образования и трудоустройства. Они не знают о том, как нужно искать работу, и у них отсутствуют местные связи, люди, которые могли бы помочь им с трудоустройством. В плане информации многие беженцы зачастую надеются на своих друзей/соотечественников, а также на слухи. Последние вряд ли могут считаться надежным источником, который смог бы содействовать положительным результатам. К сожалению, беженцы зачастую живут изолированно в своих сообществах и не принимают достаточное участие в социальной жизни Беларуси; они не следят за местными средствами массовой информации и не имеют представления о существующей системе и доступных услугах. Беженцам необходимо дополнительное руководство о том, как искать вакансии, как «читать» объявления о рабочих местах, как подавать заявления и как представлять свои знания и навыки. Они просто нуждаются в большей помощи со стороны местного населения или в специальных «кураторах», особенно при поиске первой работы (т. е. для того, чтобы советовать и сопровождать их к нанимателям и обеспечивать правильное соблюдение трудового законодательства).

На рис. 6 показано, что большинство опрошенных в Беларуси беженцев имеют высокий уровень образования: 93 % респондентов имеют, как минимум, среднее образование, 54,4 % — профессионально-техническое или высшее образование (14 и 40,4 % соответственно). Около 2/3 респондентов обучались в бывших советских республиках и, таким образом, у них отсутствует необходимость в признании дипломов. Однако никто из обучавшихся в Афганистане не пытался добиться признания своей квалификации.

Эксперты встречались с чиновниками, работающими с беженцами, и с сотрудниками общественных организаций, которые были склонны полагать, что беженцы должны соглашаться на любые неквалифицированные рабочие места, которые им предлагаются (обычно, наименее квалифицированные). Существующие навыки беженцев зачастую игнорировались и активно не использовались (например, владение языками). Значительный уровень владения русским языком зачастую предполагался даже для простых видов работ, для которых он был не нужен (свободное владение языком зачастую воспринимается как предварительное условие для любого вида работы). Таким образом, беженцам, безусловно, пригодится консультационная помощь при восстановлении карьеры: либо на основании имеющегося образования, либо в абсолютно новой области.

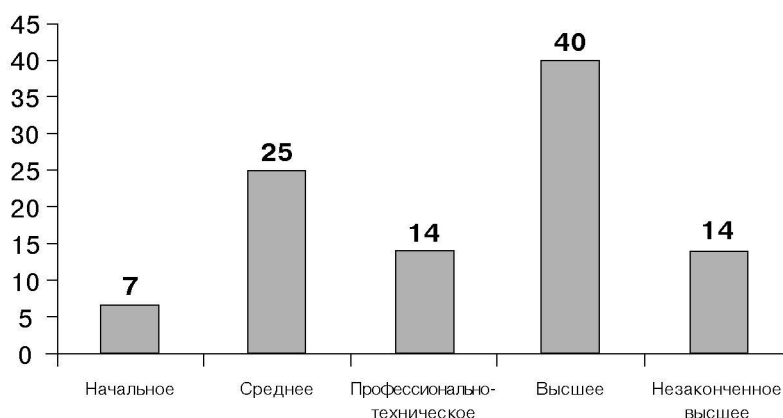


Рис. 6. Распределение респондентов по уровню образования, %

6. Местная интеграция — не только вопрос финансирования

Несмотря на недостатки и недочеты, существует также много положительных факторов. Экономика Беларуси демонстрирует признаки стабильности и многие беженцы смогли найти способы заработка средств на существование. Беларусь оказалась страной с исключительно толерантным обществом, которое достаточно охотно принимает прибывших. У подавляющего большинства беженцев есть друзья среди местного населения. В ходе интервью они утверждали, что сотрудники МВД и другие представители органов государственной власти обращались с ними уважительно. Было зафиксировано лишь несколько случаев расистских проявлений. Существенным положительным фактором, благоприятствующим интеграции, является качество работы белорусских миграционных органов. Очевидны атмосфера открытости и предпринимаемые усилия по созданию и поддержанию условий, позволяющих беженцам начать новую жизнь. Подавляющее число проинтервьюированных чиновников заявили, что беженцы в целом являются законопослушными и отзывчивыми, что они ведут себя ответственно, выполняют инструкции и т. д. Формирование гармоничных отношений в сообществе может фактически иметь место там, где происходит регулярный диалог с лидерами общин беженцев и где последовательно и открыто выполняются правила. Эксперты полагают, что это здоровая основа для улучшения перспектив интеграции.

В Беларуси был достигнут ощутимый прогресс с начала осуществления процедуры признания беженцев; тем не менее, ситуация не так безупречна. Однако эксперты не могли обойти и существующие проблемы. Все они могут быть решены, но на настоящий момент необходимо серьезно подойти к обсуждению вопросов создания благоприятной интеграционной среды. Во всех трех странах, в которых проводилось исследование, правительствам еще предстоит сформулировать всестороннюю и досконально разработанную политику, которая может стать основой единого комплекса мер, содействующих интеграции признанных беженцев. При отсутствии национальной стратегии интеграции беженцев, бюджетных средств и уполномоченных сотрудников даже центрального уровня (специалисты, отвечающие за интеграцию), некоторое количество беженцев все же смогли обеспечить себе тот или иной уровень жизни. Немногочисленные интеграционные проекты, предпринимавшиеся ранее, в основном общественными организациями и почти исключительно за счет средств УВКБ ООН, дали только ограниченные результаты.

Эксперты сделали вывод о том, что прием беженцев и их интеграция по-прежнему считаются незначительными вопросами, и правительства не придают им приоритетного значения как таковым. Это был ожидаемый прогноз в государствах, в которых общество и экономика все еще находятся в переходном состоянии, где проблема беженцев не является первоочередной для решения. Несмотря на проблемы, немногие могут оспорить положение о том, что беженцам должно быть возвращено право распоряжаться своей повседневной жизнью, т. е. что для беженцев необходимо создать пространство, где они могли бы успешно защищать себя. Ключ к интеграции находится в руках государства просто потому, что государство имеет власть и может реализовывать связанную с предоставлением убежища политику, которая может приближать или отдалять перспективы для беженцев.

Успешность интеграционных мер в основном зависит от готовности государства создавать благоприятные условия, т. е. активно развивать и следовать политике, создающей возможности для новоприбывших и положительное общественное отношение. Решение вопросов интеграции не зависит исключительно от финансовых ресурсов; оно также зависит от поведения и точки зрения чиновников, от понимания ими концепции равенства. Общество должно ознакомиться с новыми для себя видами интеграции и общения с новыми и разнообразными группами людей. Интеграция требует от ряда участников, в том числе и от самих беженцев, способности к адаптации. Для улучшения ситуации иммигрантов крайне важны два процесса: устранение неравенства и приобретение необходимых в данной области навыков (эти вопросы составляют основу интеграционной политики в Европе. Например, см.: Пособие по интеграции. 2-е изд. 2007 [Электронный ресурс] // Европейская комиссия. Режим доступа: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_en.pdf).

Ряд мер, рекомендованных экспертами, требует перераспределения существующих государственных человеческих и финансовых ресурсов в большей степени, чем значительные дополнительные финансовые вливания.

Для того чтобы иметь возможность поиска совместного с международными источниками финансирования основных проектов (в области жилья, трудоустройства, стипендий и программ переквалификации для беженцев), правительства должны демонстрировать четкие намерения сформировать национальную интеграционную стратегию. Беларуси (так же, как Молдове и Украине) настоятельно рекомендуется разработать программы интеграции беженцев в тесном сотрудничестве с двумя другими странами, так как местная интеграция беженцев в них находится в значительной степени на одинаковом уровне. Государства могут учредить межрегиональные партнерские отношения с аналогичными агентствами, которые уже создавали программы по интеграции беженцев в сходных ситуациях для разработки и реализации интеграционных проектов.

7. Выводы

Создание благоприятных условий для граждан третьих стран для того, чтобы они могли пользоваться установленными законом экономическими, социальными, гражданскими и политическими правами, является обязанностью государств, однако не стоит забывать и об обязанностях беженцев. Лица, пользующиеся защитой, должны соблюдать местное законодательство, демонстрировать уважение к основным ценностям и традициям принимающего общества. Беженцы должны подчеркивать свою индивидуальность, но в то же время должны делать осознанные попытки адаптироваться и уживаться с гражданами. В целом беженцы обладают энергией и потенциалом, необходимым для того, чтобы помочь себе, однако они находятся в зависимости от наличия минимальных благоприятных условий. При глобальном рассмотрении это включает упрощение доступа к трудоустройству, жилью, образованию, здравоохранению и социальным службам, основанного на недискриминационном принципе, уделяя особое внимание уязвимым лицам и лицам с особыми нуждами.

Очевидно, что для того, чтобы создать и поддерживать благоприятные условия, правительству необходимо уполномочить ответственный орган, который бы взял за основу прошлые достижения с тем, чтобы координировать и систематически совершенствовать условия для интеграции, отслеживать прогресс и включать решение наиболее проблемных вопросов беженцев в существующие социальные структуры. При этом органы государственной власти и общественные организации уже достигли значительных результатов, которые привлекли внимание международной общественности. Дальнейшее укрепление потенциала позволит им как индивидуально, так и совместно заниматься решением вопросов и интеграции.

Эксперты уверены, что позитивное отношение и последовательные попытки создать для беженцев благоприятную среду, необходимую для того, чтобы начать новую жизнь, принесут ощутимые результаты. Там, где обоснованные инвестиции подкреплены поддержкой со стороны государства, результат может быть эффективным и стабильным. Однако, несмотря на появление новых возможностей для поддержки со стороны как государственных органов, так и гражданского общества, этот момент еще требует укрепления. До сих пор не в полной мере осознается тот факт, что институт убежища без укрепления и обеспечения в долгосрочной перспективе интеграции беженцев может оказаться несостоятельным. Ведь в то время, когда создавался и финансировался институт признания лиц, нуждающихся в международной защите, обязанности правительства не выходили за рамки имеющегося международного финансирования и не могли быть увеличены до оптимальных размеров.

Позитивными стали обсуждения, состоявшиеся в рамках заключительного семинара по результатам исследования в Гомеле, а также признание всеми сторонами того факта, что эффективная интеграция беженцев в принимающее общество должна осуществляться в интересах не только правительств Беларуси, Молдовы и Украины, но и всего международного сообщества. Это позволит не только решить существующие проблемы, но и заложить основу стабильной и всесторонней практики предоставления убежища для всех нуждающихся, что даст вновь прибывшим возможность и средства найти достойное место в принимающем обществе и внести активный вклад в его процветание.

Правительству Беларуси, так же как и правительствам других стран, необходимо сформулировать обоснованную стратегию, которая станет неотъемлемой частью национальных миграционных программ и будет включать финансовые средства, необходимые для их имплементации. Необходимо устранить пробелы в законах, а также согласовать законодательство, имплементирующие директивы и практику. Необходимо также систематически информировать органы государственной власти на центральном и местном уровнях в каждой из стран о правах беженцев. С одной стороны, необходимо предпринимать направленные, активные и всесторонние действия для того, чтобы беженцы знали и понимали свои права и обязанности в стране убежища, а с другой — заниматься образованием принимающего населения, систематически бороться с проявлениями ксенофобии и поддерживать принципы недискриминации.

Однако очевидно, что готовность правительств осуществить рекомендуемые трансформации требует активной практической и эффективной поддержки. Поэтому эксперты выражают надежду, что там, где для интеграции будут необходимы дополнительные ресурсы, международное сообщество, включая ЕС и ООН, окажет необходимое содействие.