

УДК 314.7(477)

Гнатюк Т. О.

Інститут демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України

ПОЛІТИКА ІНТЕГРАЦІЇ БІЖЕНЦІВ В УКРАЇНІ: НОВІ ВИКЛИКИ, СТАРІ ПРОБЛЕМИ

У статті розглянуто ситуацію щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, у 2014–2017 рр. Проаналізовано основні зміни в інтеграційній політиці України щодо цих категорій іммігрантів та визначено проблемні аспекти в їх інтеграції. Запропоновано систему показників інтеграції іммігрантів в українське суспільство.

Ключові слова: інтеграційна політика, біженці, особи, які потребують додаткового захисту, іммігранти, Україна.

Постановка проблеми. Кінцевою стадією міграції є інтеграція мігрантів у суспільство країни прийняття. Важливість інтеграції іммігрантів поступово знаходить відображення у державній політиці України. У 2017 р. прийнято нову Стратегію державної

міграційної політики України на період до 2025 р. [1]. Автори документу розглядають імміграцію як важливий інструмент уповільнення депопуляції та підкреслюють її позитивний ефект за умови всебічної інтеграції іммігрантів в українське суспіль-

ство. Біженці та особи, які потребують додаткового захисту, є тими категоріями іммігрантів, для яких Українська держава за роки незалежності розробила інтеграційну політику, а становлення законодавства [2] у цій сфері вже налічує чотири періоди.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Із 2014 р. ситуація у міграційній сфері в Україні значно змінилася: майже 2 млн. українських громадян стали внутрішньо переміщеними особами, і вся увага суспільства та держави спрямована на цю категорію вимушених внутрішніх мігрантів. У результаті біженці та особи, які потребують додаткового захисту, зникли з поля зору українських дослідників. За цей період деякі питання інтеграції біженців підіймалися лише у роботі О. Малиновської. Втім, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців продовжує опікуватися цією категорією мігрантів і навіть провело в 2017 р. оцінку їхніх потреб.

Оскільки Україна взяла на себе міжнародні зобов'язання щодо захисту біженців, реалізація заходів політики інтеграції цієї категорії іммігрантів потребує постійного моніторингу та вдосконалення.

Мета статті полягає у визначенні основних складнощів, з якими стикаються в Україні в процесі інтеграції біженці та особи, які потребують додаткового захисту.

Виклад основного матеріалу дослідження. Стратегія державної міграційної політики України закріплює визначення інтеграції як «включення іммігрантів в економічне, суспільно-культурне і політичне життя держави». Для іммігрантів пови-

нні бути створені умови для самостійного існування та реалізації можливостей на ринку праці, у сфері освіти, медичного забезпечення, суспільному житті та реалізації громадянських прав з урахуванням культурних і релігійних потреб.

Станом на кінець 2014 р. кількість іммігрантів в Україні становила 253 тис. осіб [3]. У 2015 р. чисельність цієї групи дещо зменшилася, що, ймовірно, було пов'язано з військовим конфліктом на території Донецької та Луганської областей та невизначеною ситуацією в країні щодо безпеки. Проте вже на кінець 2016 р. кількість іммігрантів досягла свого попереднього рівня і за 2017 р. зросла на 13 тис. осіб, сягнувши 265 тис. (рис. 1).

Незважаючи на те що Україною розроблено низку законодавчих актів щодо захисту біженців, включаючи Закон «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (2011 р.), кількість визнаних біженців є невеликою порівняно з чисельністю іммігрантів в Україні. Станом на 31 грудня 2017 р. в Україні статус біженця мали лише 2 382 людини. Крім того, кількість визнаних біженців у 2014–2017 рр. постійно зменшується. Водночас спостерігається протилежна тенденція щодо осіб, які потребують додаткового захисту: їхня кількість, навпаки, поступово зростає (рис. 2).

Вимушена міграція в Україні має переважно чоловіче обличчя та характеризується багатонаціональністю [4]. Серед біженців та шукачів притулку чоловіки становлять 60%, жінки – 25%, хлопчики – 10%, дівчата – 5%. До цієї групи

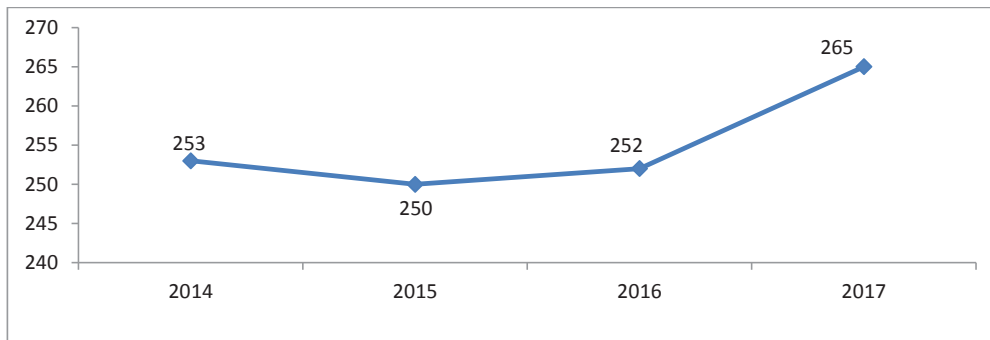


Рис. 1. Кількість іммігрантів в Україні, 2014–2017 рр. (тис. осіб)

Джерело: показники діяльності Державної міграційної служби України в 2014–2017 рр.

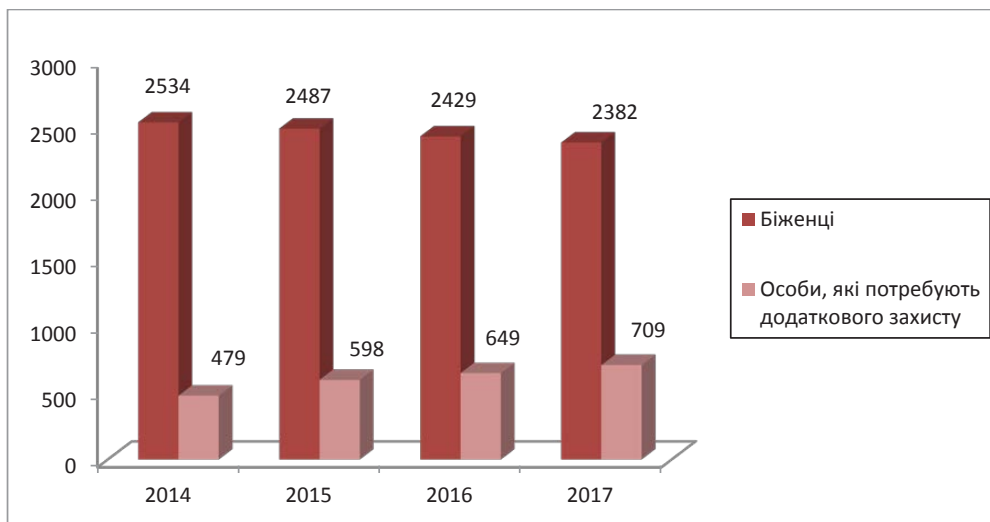


Рис. 2. Кількість визнаних біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в Україні, 2014–2017 рр. (осіб)

Джерело: показники діяльності Державної міграційної служби України в 2014–2017 рр.

іммігрантів входять представники близько 60-ти національностей.

За даними Представництва УВКБ ООН в Україні, у 2010–2015 рр. до України прибували від 1 тис. до 1,5 тис. шукачів притулку щороку. Проте в 2016 р. кількість нових заяв про притулок становила лише 654. Можливо, ця тенденція пов'язана зі зміною маршрутів шукачів притулку та посиленням контролю на східних кордонах України [4]. Нині УВКБ ООН оцінює кількість шукачів притулку в Україні на рівні 5,5 тис. осіб. Основними країнами походження цієї групи вимушених мігрантів у 2017 р. були Афганістан, Сирія, РФ, Бангладеш та Ірак [5].

Рівень надання позитивних рішень щодо статусу біженця в Україні є досить низьким, особливо в останні два роки. Лише 21 особу в 2016 р. та 20 осіб у 2017 р. було визнано біженцями. Водночас статус особи, яка потребує додаткового захисту, видався в зазначений період набагато частіше. Станом на кінець 2017 р. ДМС України позитивно задовольнило 74 клопотання про надання додаткового захисту, що вдвічі більше, ніж у 2016 р. Водночас рівень негативних рішень залишався високим, незважаючи на тенденцію до зменшення (рис. 3).

Незважаючи на невелику кількість біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, політику України щодо їхньої інтеграції не можна назвати успішною.

У 2011 р. Кабінетом Міністрів України був затверджений черговий План заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 рр., що стосувався не тільки біженців, а й іммігрантів загалом. Однак наріжні положення нового Плану повторювали заходи попереднього, а саме: розроблення уніфікованих програм вивчення української мови, історії, культури, державного устрою України; визначення навчальних закладів, на базі яких мають проводитися зазначені курси; аналіз процедури визнання іноземних дипломів. Включення їх до нового Плану свідчило про невиконання поставлених завдань.

У серпні 2012 р. Кабінет Міністрів України затвердив поточний План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 р. [6]. Успішно реалізовані заходи переважно стосуються вдосконалення законодавства та процедурних питань, усунення правових колізій, поліпшення співпраці різних органів влади. Так, серед іншого [7], було вре-

гульовано доступ біженців до будь-якого рівня освіти в Україні; розроблено методичні рекомендації щодо роботи з дітьми-біженцями і навчання дорослих українській мові, методичні матеріали; спрощено процедуру визнання рівня освіти та кваліфікації біженців; забезпечено доступ біженців до безоплатної правової допомоги; проводилися міжвідомчі робочі групи та курси навчання для працівників державних органів і установ, які взаємодіють із біженцями.

Водночас План містить заходи, реалізація яких вимагає значних фінансових ресурсів. Наприклад, функціонування адаптаційних курсів та курсів вивчення української мови, історії, культури, державного устрою, законодавства України, що стосується забезпечення основних прав біженців та осіб, які потребують додаткового захисту; оздоровлення дітей-біженців у санаторно-курортних дитячих закладах та таборах відпочинку; розбудова мережі пунктів тимчасового розміщення біженців у регіонах їх найбільшої концентрації; утворення центрів соціальної інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, пунктів тимчасового розміщення дітей-біженців, центрів прийому та перебування дітей-біженців та одиноких матерів.

Окрім того, у Плані пропонується опрацювати питання щодо забезпечення державних органів послугами перекладачів, надання біженцям та особам, які потребують додаткового захисту, соціального житла, банківського кредитування, житла в депресивних регіонах, сприяння добровільному розселенню у сільській місцевості. Піднімаються такі важливі питання, як надання стипендій біженцям на період навчання, сприяння їх працевлаштуванню і захисту від безробіття тощо.

Проте кошти в державному бюджеті України на виконання заходів Плану не передбачено. Натомість Розпорядження пропонує залученням відомствам ураховувати витрати на заплановані Планом заходи у своїх річних бюджетах. Такий підхід від самого початку передбачає виконання лише тих заходів, які не вимагають фінансування.

На практиці визнані біженці й особи, які потребують додаткового захисту, стикаються із цілим комплексом труднощів [8]. По-перше, особи, які знаходяться під додатковим захистом, відчувають свою меншовартість порівняно з визнаними біженцями. Особливо така ситуація спостерігається під час проходження адміністративних процедур та пошуку роботи. Крім того, статус особи,

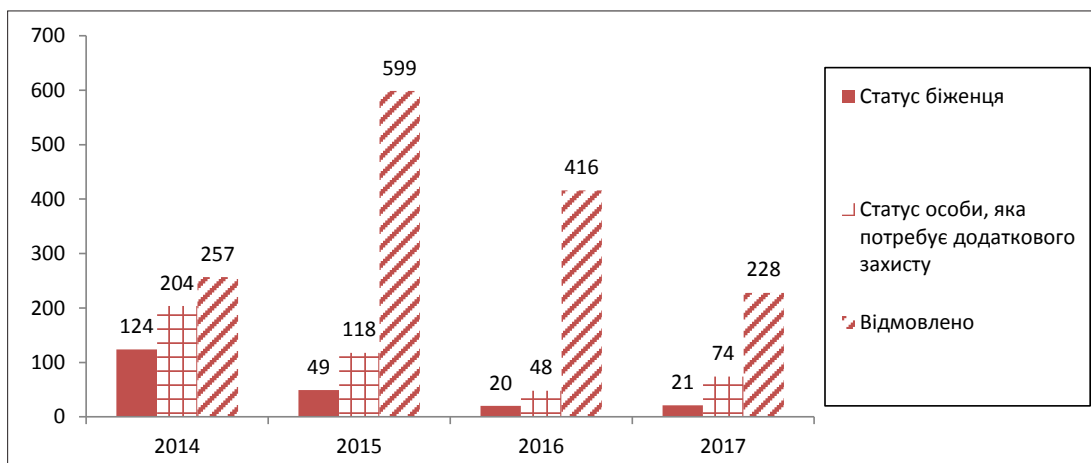


Рис. 3. Кількість прийнятих рішень ДМС України про визнання біженцем, про визнання особою, яка потребує додаткового захисту, про відмову в наданні захисту в Україні (кількість осіб), 2014–2017 рр. Джерело: показники діяльності Державної міграційної служби України в 2014–2017 рр.

що потребує додаткового захисту, видається на п'ять років. Це ще один чинник, який ускладнює пошук офіційної роботи цій категорії іммігрантів.

По-друге, гострою залишається *житлова проблема*. Відповідно до законодавства, житлове питання для біженців має бути вирішено через розселення їх у пунктах тимчасового розміщення біженців (далі – ПТРБ). Сьогодні діє два пункти для визнаних біженців, які розташовані в Одеській та Закарпатській областях і розраховані на 200 та 120 осіб відповідно [9]. Пункт у м. Яготин Київської області через протести місцевої громади не можуть здати в експлуатацію.

Проживання біженців у ПТРБ є тимчасовим, але соціальне житло для цієї категорії в Україні не передбачено. У результаті більшість біженців в Україні шукають житло самостійно і переважно його знімають, об'єднуючись у групи по 5–10 осіб та орендуючи квартири за кошти, які вони отримують від УВКБ ООН як допомогу. Оренду плати біженці визначають як найбільший фінансовий тягар [8].

Соціальний захист. Визнані біженці мають право на одержання грошової допомоги, пенсії та інших видів соціального забезпечення. Законодавством передбачено [10] два види грошової допомоги: одноразову грошову допомогу для придбання товарів першої потреби (у розмірі одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян, тобто 17 грн.) та одноразову грошову допомогу на відшкодування вартості переїзду до місця тимчасового проживання. Також державна допомога надається сім'ям біженців із дітьми, якщо вони не проживають у ПТРБ. Проте ці види виплат покладені на місцеві бюджети (які не передбачають такі видатки) з подальшим відшкодуванням із державного бюджету України. Таким чином, неузгодженість процедури надання грошової допомоги зробила цей пункт соціального забезпечення недоступним для біженців.

Матеріальну і соціальну допомогу біженці в Україні отримують від Регіонального представництва УВКБ ООН і його партнерських організацій у регіонах. Для біженців передбачено такі види допомоги: щомісячна матеріальна допомога, що видається за рішенням спеціальної Комісії, яке переглядається кожні два місяці¹; відшкодування витрат на медичну допомогу; допомога для дітей, які відвідують дитячий садок або школу, у розмірі 350 грн. та 250 грн. на дитину відповідно; разова екстрена допомога; засоби гігієни для жінок тощо [11].

Працевлаштування. Хоча на міграційні служби покладено завдання сприяти працевлаштуванню біженців, у дійсності в пошуках роботи вони розраховують або на свої сили, або на допомогу власних громад. Це пов'язано з тим, що наявний перелік вакантних посад не може задовольнити матеріальні потреби біженців через низьку заробітну платню. Також біженці часто отримують відмови на українських підприємствах, оскільки мають статус іноземців, які тимчасово перебувають на території України.

Охорона здоров'я. Реалізація законодавчо закріпленого права біженців на отримання медичної допомоги стикається з певними труднощами. Спостерігається необізнаність лікарів щодо закріпленого законом рівного доступу біженців поряд із громадянами України до безкоштовної невідкладної медичної допомоги, яка має надаватися за місцем проживання біженця або шукача статусу біженця. Також біженці, особливо шукачі притулку, часто не мають коштів на придбання ліків або оплату операції.

¹ Станом на 2016 р. голова родини отримував 2 400 грн., дружина – 1 800 грн., дитина – 600 грн.

Доступ до громадянства є ще одним важливим критерієм інтеграції. Самі біженці відзначають, що можливість отримання українського громадянства на практиці є для них обмеженою. Для осіб із додатковим статусом ця процедура є надзвичайно складною і вимагає відмови від додаткового статусу, виїзду з України, подання нової заяви на в'їзд і після цього лише подання заяви на громадянство.

У 2017 р. УВКБ ООН в Україні провело оцінку потреб біженців та осіб, які потребують додаткового захисту. Серед інших труднощів, які постають перед біженцями в Україні [8]: мовний бар'єр, зловживання з боку лікарів, корупція у школах та дискримінація, нестача грошей у родинах на позакласні заходи, випадки ксенофобії та складнощі зі співіснуванням із місцевими громадами через релігійну приналежність.

У Стратегії державної міграційної політики України підкреслюється необхідність диференційованого підходу до системи інтеграції для різних категорій іммігрантів. Своєю чергою, оцінка ефективності процесу інтеграції потребує розроблення відповідної системи показників. Оскільки набуття членства Європейського Союзу є однією зі стратегічних цілей України, а також зважаючи на те, що вже відбувається процес інтеграції українського міграційного законодавства до стандартів ЄС, орієнтація на європейський підхід до оцінювання інтеграції іммігрантів видається цілком доцільним.

Спільні основні принципи політики інтеграції іммігрантів були задекларовані рішенням Ради ЄС у 2004 р. [12], а в грудні 2010 р. на міністерській конференції у м. Сарагоса було погоджено чотири основні сфери і 14 індикаторів для оцінювання політики інтеграції [13]. Так, зайнятість визначалася як життєво важлива частина інтеграційного процесу, а зусилля у сфері освіти – необхідними для допомоги іммігрантам стати успішними й активними членами суспільства. Водночас підкреслювалося, що не лише доступ до ринку праці є важливим, а й включення в суспільство у більш широкому сенсі, що робить соціальну інтеграцію важливою сферою для оцінювання. Участь іммігрантів у демократичному процесі як активних громадян також сприяє їхній інтеграції та посиленню відчуття приналежності до приймаючого суспільства. Таким чином, основними сферами для оцінювання було визначено: зайнятість, освіту, соціальну інтеграцію й активне громадянство.

Грунтуючись на спільних принципах та індикаторах для оцінювання політики інтеграції, пропонується така система показників інтеграції іммігрантів в українське суспільство.

Необхідно зазначити, що запропоновані показники інтеграції вимагають розширення та вдосконалення наявної системи обліку іммігрантів в Україні. Проте такий підхід змінює погляд на політику інтеграції іммігрантів в Україні та дає змогу швидко оцінювати її ефективність й усувати недоліки.

Висновки. Політика інтеграції іммігрантів в Україні розроблена лише щодо біженців та осіб, які потребують додаткового захисту. Проте внаслідок економічної кризи та військового конфлікту ця категорія іммігрантів залишається поза увагою держави. Сьогодні фактичне виконання заходів з інтеграції здійснюється переважно міжнародними та неурядовими організаціями.

Запропонована система показників інтеграції іммігрантів в українське суспільство дає змогу більш широко подивитися на політику інтеграції та містить конкретні індикатори для її якісного розроблення, моніторингу та подальшого вдосконалення.

Система показників інтеграції іммігрантів в українське суспільство

Сфера	Показник
Зайнятість	<ul style="list-style-type: none"> Рівень безробіття Частка приватних підприємств
Соціальна інтеграція	<ul style="list-style-type: none"> Рівень володіння власністю Середнє значення доходу Рівень потрапляння у бідність Рівень володіння українською мовою Оцінка власного стану здоров'я Частка злочинів за участю іммігрантів
Освіта	<ul style="list-style-type: none"> Найвищий рівень освіти серед мігрантів Частка дітей-мігрантів, які навчаються у ВНЗ
Активне громадянство	<ul style="list-style-type: none"> Частка мігрантів, які набули громадянство України Рівень участі у виборах (місцевих/ загальнонаціональних) Частка мігрантів серед обраних представників (місцевий/загальнонаціональний рівень) Частка мігрантів, які працюють на державній службі (серед тих, хто отримав громадянство) Членство у громадських організаціях/політичних партіях

Джерело: розроблено на основі індикаторів політики інтеграції іммігрантів у Європейському Союзі

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>.
2. Гнатюк Т.О. Політика України щодо вимушених мігрантів: етапи становлення та адаптація до європейських стандартів. Наукові праці. 2012. Вип. 170. Т. 182. Політологія. С. 23–26.
3. Показники діяльності ДМС за 2014, 2015, 2016, 2017 роки / Державна міграційна служба України. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/statistichni-dani/statistika-z-osnovnoj-diyalnosti.html>.
4. Багаторічна стратегія захисту та пошуку рішень із залученням багатьох партнерів. Україна, 2018–2022 рр. / УВКБ ООН. URL: http://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/06/Multi-Year-Multi-Partner-Protection-and-Solutions-Strategy-2017_2020_UKR.pdf.
5. Refugees and Asylum Seekers / УВКБ ООН Україна. URL: <http://www.unhcr.org/ua/en/refugees-asylum-seekers>.
6. Про затвердження Плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 серпня 2012 р. № 605-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-%D1%80>.
7. Malynovska O. Economic Integration of Migrants: Three Pillars Relevant for Ukraine. The Eastern Partnership Panel on Migration, Mobility and Integrated Border Management. URL: <http://eapmigrationpanel.org/en/olena-malynovska-economic-integration-migrants-three-pillars-relevant-ukraine>.
8. Україна. Спільна оцінка потреб 2017. Звіт про проведення у 2017 році спільної оцінки потреб біженців, шукачів притулку та внутрішньо переміщених осіб в Україні. УВКБ ООН. Липень 2017 / УВКБ ООН Україна. URL: http://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/05/UKRAINE-2017-PARTICIPATORY-ASSESSMENT_UKR_WWW.pdf.
9. Пункти тимчасового розміщення біженців / Державна міграційна служба України. URL: <https://dmsu.gov.ua/pro-dms/struktura-ta-kontakti/punkti-timchasovogo-rozmishhennya-bizhencziv.html>.
10. Про затвердження порядку надання біженцям грошової допомоги та пенсії: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 липня 1998 р. № 1016, станом на 13 липня 2004 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1016-98-%EF>.
11. Standard Operating Procedures for Provision of Material and Social Assistance to Persons of Concern (PoC) in Ukraine. UNHCR Ukraine. September 2016 (revised) / УВКБ ООН Україна. URL: http://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/05/SOPs-on-material-assistance_reviewed_September2016_www.pdf.
12. Press Release. 2618th Council Meeting. Council of the European Union. Brussels, 19 November 2004. 14615/04 (Presse 321). URL: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf.
13. Declaration of the European Ministerial Conference on Integration. Zaragoza, 15–16 April, 2010. European Web Site on Integration. URL: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/declaration-of-the-european-ministerial-conference-on-integration-zaragoza-15-16-april-2010>.

Гнатюк Т. О.

Институт демографии и социальных исследований
имени М. В. Птухи НАН Украины

ПОЛИТИКА ИНТЕГРАЦИИ БЕЖЕНЦЕВ В УКРАИНЕ: НОВЫЕ ВЫЗОВЫ, СТАРЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Резюме

В статье рассмотрена ситуация с интеграцией беженцев и лиц, нуждающихся в дополнительной защите, в 2014–2017 гг. Проанализированы основные изменения в интеграционной политике Украины по этим категориям иммигрантов и определены проблемные аспекты в их интеграции. Предложена система показателей интеграции иммигрантов в украинское общество.

Ключевые слова: интеграционная политика, беженцы, лица, нуждающиеся в дополнительной защите, иммигранты, Украина.

Ннатук Т. О.

M. V. Ptoukha Institute for Demography and Social Studies NAS of Ukraine

REFUGEES' INTEGRATION POLICY IN UKRAINE: NEW CHALLENGES, OLD ISSUES

Summary

The article describes the situation on integration of refugees and persons in need of subsidiary protection in 2014–2017. The main changes in the integration policy of Ukraine concerning these categories of immigrants are analyzed and problems are identified in their integration. The system of indicators of integration of immigrants into Ukrainian society is offered.

Key words: integration policy, refugees, persons in need of subsidiary protection, immigrants, Ukraine.