ОБСЕ
БДИПЧ

ХОРОШАЯ ПРАКТИКА В ОБЛАСТИ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ: ПОСОБИЕ ДЛЯ СЛУШАТЕЛЕЙ

ХОРОШАЯ ПРАКТИКА В ОБЛАСТИ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ: ПОСОБИЕ ДЛЯ СЛУШАТЕЛЕЙ

ОБСЕ
БДИПЧ

Опубликовано Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ)
Ul. Miodowa 10, 00-251 Warsaw, Poland
http://www.osce.org/odihr

ISBN 978-83-66089-88-4

Оформление: Homework
Отпечатано в Польше компанией Agencja KARO

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие 5
Благодарности 6
Введение 7
Примерный план учебного курса 9
Учебные модули 14

Введение в учебный курс 15
Справочные ресурсы 26

Модуль 1. Понятия в области интеграции мигрантов и обязательства ОБСЕ 27
Справочные ресурсы к модулю 1 37

Модуль 2. Институционально-правовая база и политические рамки интеграции мигрантов 39
Справочные ресурсы к модулю 2 75

Модуль 3. Статус мигранта в контексте мер по интеграции и доступ к получению постоянного вида на жительство и гражданства 79
Справочные ресурсы к модулю 3 99

Модуль 4. Содействие гражданской и языковой интеграции мигрантов 101
Справочные ресурсы к модулю 4 126

Модуль 5. Доступ мигрантов к рынку труда и предпринимательская деятельность мигрантов . . 129
Справочные ресурсы к модулю 5 143

Модуль 6. Доступ мигрантов к жилью и социальным услугам 145
Справочные ресурсы к модулю 6 161

Модуль 7. Предупреждение расизма, ксенофобии, дискриминации и преступлений на почве ненависти в отношении мигрантов и борьба с этими явлениями 163
Справочные ресурсы к модулю 7 180

Модуль 8. Образование для мигрантов и интеграция детей и молодежи 183
Справочные ресурсы к модулю 8 202

Модуль 9. Охрана здоровья мигрантов 205
Справочные ресурсы к модулю 9 219

Модуль 10. Участие мигрантов в гражданской деятельности и политической жизни на местном и общенациональном уровне 221
Справочные ресурсы к модулю 10 240

ПРЕДИСЛОВИЕ

Миграция людей представляет собой вневременной феномен, неотъемлемый от жизни человеческого общества. Движение людей через государственные границы неизбежно, обусловлено ли оно необходимостью бежать от конфликта или желанием добиться более высокого качества жизни в другом месте. Обычно миграция приносит целый ряд выгод как странам происхождения, так и странам назначения мигрантов. Однако процесс адаптации к жизни в новой стране – особенно для тех, кто, возможно, проделал трудный путь – не всегда является легким. Интеграция мигрантов в общество должна рассматриваться как двусторонний процесс, включающий усилия со стороны самих мигрантов и со стороны принимающих их стран назначения.

Государства-участники ОБСЕ признают необходимость наличия такого двустороннего процесса. В целом ряде обязательств, принятых в рамках ОБСЕ начиная с 1975 года, государства-участники договорились о том, что национальные институты должны принимать меры по содействию интеграции, обеспечению равенства трудовых прав и поощрению изучения государственного языка (Хельсинкский документ 1975 года). Впоследствии сфера действия подобных соглашений была расширена: в них были включены такие вопросы, как содействие воссоединению семьи, обеспечение доступа к образованию для детей мигрантов (Венский документ 1989 года) и решение проблемы дискриминации (Московский документ 1991 года).

Все эти обязательства ОБСЕ как никогда важны в свете ситуации с потоками мигрантов и беженцев, приведшей к прибытию в регион ОБСЕ в 2015 году большого числа новых людей. Об этом говорилось на встрече Совета министров ОБСЕ 2016 г. в Гамбурге.

БДИПЧ ведет работу по оказанию поддержки государствам-участникам в выполнении их обязательств в области человеческого измерения, касающихся миграции. Настоящая публикация призвана дополнить деятельность Бюро по развитию потенциала в данной области: новое пособие представляет собой общедоступный ресурс, в котором изложены рекомендации, касающиеся всех этапов процесса интеграции мигрантов. Мы надеемся, что настоящее пособие послужит укреплению усилий правительств и гражданского общества по поддержке интеграции мигрантов и повышению информированности о многогранном характере процесса интеграции, который предполагает участие широкого круга заинтересованных сторон – в том числе, не в последнюю очередь, самих мигрантов.

Ингибьёрг Сольрун Гисладоттир
Директор Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека

БЛАГОДАРНОСТИ

Настоящее пособие было подготовлено сотрудниками БДИПЧ, занимающимися вопросами миграции, с использованием материалов, предоставленных рядом специалистов в конкретных экспертных областях. Среди этих консультантов были:

д-р Нихад Бунар (Nihad Bunar), профессор Стокгольмского университета; Доминика Чесликовска (Dominika Cieslikowska), внештатный специалист по трудовой миграции и член общества «Антидискриминационное образование» (Anti-Discrimination Education Society); д-р Иоанна Фомина (Joanna Fomina), доцент Института философии и социологии Академии наук Польши; Ребекка Китинг (Rebecca Keatinge), адвокат Центра правовых ресурсов «Милосердие» (Mercy Law Resource Centre) в Дублине; консультант по правам человека Ларри Оломофе (Larry Olomoofe) и д-р Урсула Труммер (Ursula Trummer), руководитель Центра здоровья и миграции (Centre for Health and Migration) в Вене.

В число рецензентов вошли эксперты из Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), Международной организации по миграции (МОМ) и организаций гражданского общества. Пособие было использовано на пилотной основе в ходе двух учебных курсов в Украине.

Настоящая публикация стала возможной благодаря внебюджетному финансированию, предоставленному программе БДИПЧ по вопросам миграции.

ВВЕДЕНИЕ

Целевая аудитория настоящего пособия

Данное пособие предназначено для использования в ходе учебных курсов для государственных должностных лиц, парламентариев, представителей центральных, региональных и местных органов власти, а также социальных партнеров и субъектов гражданского общества, которые занимаются разработкой, реализацией и оценкой политики в области интеграции мигрантов в регионе ОБСЕ.

Цели и задачи

Общей целью настоящего пособия является оказание содействия государствам-участникам ОБСЕ в реализации ими политических и практических мер в соответствии с применимыми обязательствами ОБСЕ и международно-правовыми стандартами в области интеграции мигрантов. Эта цель достигается путем развития потенциала и повышения информированности тех субъектов, которые играют активную роль в политике и процессах интеграции.

Более узкие задачи данного учебного курса и учебных материалов представляют собой следующее:

- повышение информированности национальных органов власти и субъектов гражданского общества, ведущих работу в области интеграции мигрантов, о существующих международно-правовых стандартах, обязательствах ОБСЕ и хорошей практике в данной сфере;
- развитие потенциала национальных органов власти в области разработки и/или реализации политических и практических мер, касающихся интеграции мигрантов, в соответствии с международно-правовыми стандартами, обязательствами ОБСЕ и хорошей практикой различных стран;
- повышение информированности соответствующих субъектов гражданского общества о проблемах, связанных с интеграцией мигрантов, и ознакомление их с необходимыми мерами внутренней политики и практическими мерами, согласующимися с международно-правовыми стандартами, обязательствами ОБСЕ и хорошей практикой различных стран.

Продолжительность и структура учебного курса

Настоящее пособие включает десять модулей, посвященных различным аспектам процесса интеграции мигрантов в принимающих странах. Модули состоят из учебных занятий различной продолжительности; каждый модуль рассчитан приблизительно на полдня, с тем чтобы полный «стандартный» учебный курс можно было провести за пять полных дней. Примерная продолжительность каждого модуля и входящих в него учебных занятий приводится далее. Государствам-участникам ОБСЕ рекомендуется адаптировать учебную программу и учебные материалы с учетом конкретной аудитории курса, а также конкретных условий своей страны.

Данное пособие было разработано как «готовый к использованию» продукт, и содержание каждого модуля охватывает наиболее важные компоненты и аспекты интеграции мигрантов. При этом учебный курс может быть легко адаптирован для конкретной аудитории или с учетом контекста конкретной страны путем изменения продолжительности модулей и/или выбора отдельных модулей и тем для обсуждения, представляющихся наиболее важными. После консультаций с коллегами и партнерами внутри страны преподаватели курса также могут выбирать или исключать отдельные учебные занятия в рамках каждого модуля. При планировании каждого семинара следует тщательно проанализировать потребности целевой аудитории и цели обучения, а предлагаемую в Приложении I форму для оценки обучения участниками курса следует соответствующим образом адаптировать, с тем чтобы можно было оценить, выполнены ли поставленные задачи.

Методологический подход

Рекомендуется, чтобы учебный курс был максимально интерактивным и предусматривал постоянное участие слушателей. Для улучшения результатов обучения инструкторам следует использовать различные методы поощрения активного участия – предлагать слушателям поделиться собственным опытом, задавать им дополнительные вопросы и приглашать их к решению сложных дилемм. В целях достижения положительных результатов обучения в модули включены такие материалы, как разбор конкретных случаев из практики, проверочные опросы по пройденному материалу, анализ историй успеха и задания для работы в группах. Очень важно, чтобы инструкторы, прежде чем использовать методы, предусматривающие активное участие слушателей, оценили и учли культурные нормы и практики или должностное положение участников в каждой группе слушателей.

Учебные материалы и дополнительная информация

В каждом модуле содержится подробное описание процесса обучения с указанием целей, инструкциями и рекомендациями, которые помогут преподавателям при проведении каждого учебного занятия. Пособие для преподавателей включает списки справочных ресурсов, а также раздаточные материалы, проверочные опросы и другие материалы, разработанные для содействия обучению в рамках каждого модуля. Эти материалы предназначены для использования вместе с презентациями в PowerPoint, которые содержатся в отдельных файлах. Разделы пособия для слушателей отражают структуру модулей и включают краткое описание основных целей обучения для каждого модуля, а также список справочных материалов. Настоящее пособие для слушателей может использоваться в рамках учебных занятий или же как самостоятельный ресурс для тех, кто хочет разобраться в вопросах, связанных с интеграцией мигрантов.

ПРИМЕРНЫЙ ПЛАН УЧЕБНОГО КУРСА

ПЕРВЫЙ ДЕНЬ

Модуль	Продолжительность	Время	Содержание учебных занятий
Введение в учебный курс	45 мин. 45 мин.	09:00-10:30	Занятие 1. Общие сведения об учебном курсе Занятие 2. Основные термины и факты
ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ	30 мин.	10:30-11:00	
Модуль 1. Понятия в области интеграции мигрантов и обязательства ОБСЕ	60 мин. 30 мин.	11:00-12:30	Занятие 1. Основные понятия в области интеграции мигрантов Занятие 2. БДИПЧ ОБСЕ и интеграция мигрантов
ПЕРЕРЫВ НА ОБЕД	60 мин.	12:30-13:30	
Модуль 2. Институционально-правовая база и политические рамки интеграции мигрантов	60 мин.	13:30-14:30	Занятие 1. Обзор прав и обязанностей мигрантов
ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ	15 мин.	14:30-14:45	
Модуль 2. Институционально-правовая база и политические рамки интеграции мигрантов	40 мин. 65 мин.	14:45-16:30	Занятие 2. Институциональная база принимающих стран и обязанности центральных и местных органов власти Занятие 3. Основные принципы политики в области интеграции мигрантов
СЕССИЯ ВОПРОСОВ И ОТВЕТОВ	30 мин.	16:30-17:00	Ответы на вопросы участников Подведение итогов первого дня обучения

ВТОРОЙ ДЕНЬ

Модуль	Продолжительность	Время	Содержание учебных занятий
Модуль 3. Статус мигранта в контексте мер по интеграции и доступ к получению постоянного вида на жительство и гражданства	60 мин.	09:00-10:00	Занятие 1. Постоянный вид на жительство
ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ	30 мин.	10:00-10:30	
Модуль 3. Статус мигранта в контексте мер по интеграции и доступ к получению постоянного вида на жительство и гражданства	60 мин. 60 мин.	10:30-12:30	Занятие 2. Воссоединение семьи Занятие 3. Гражданство и натурализация
ПЕРЕРЫВ НА ОБЕД	60 мин.	12:30-13:30	
Модуль 4. Содействие гражданской и языковой интеграции мигрантов	75 мин.	13:30-14:45	Занятие 1. Предоставление информации мигрантам и содействие изучению ими языка и их гражданской ориентации
ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ	15 мин.	14:45-15:00	
Модуль 4. Содействие гражданской и языковой интеграции мигрантов	45 мин. 45 мин.	15:00-16:30	Занятие 2. Поддержка развития навыков владения родным языком у мигрантов Занятие 3. Содействие контактам и межкультурному пониманию между принимающим населением и мигрантами
СЕССИЯ ВОПРОСОВ И ОТВЕТОВ	30 мин.	16:30-17:00	Ответы на вопросы участников Подведение итогов второго дня обучения

ТРЕТИЙ ДЕНЬ

Модуль	Продолжительность	Время	Содержание учебных занятий
Модуль 5. Доступ мигрантов к рынку труда и предпринимательская деятельность мигрантов	90 мин.	9:00-10:30	Занятие 1. Доступ к профессиональному обучению и изучению языка, признание документов об образовании и профессиональной квалификации мигрантов
ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ	30 мин.	10:30-11:00	
Модуль 5. Доступ мигрантов к рынку труда и предпринимательская деятельность мигрантов	60 мин. 30 мин.	11:00-12:30	Занятие 2. Обзор мер по интеграции мигрантов на рынке труда и соответствующей хорошей практики Занятие 3. Индивидуальная трудовая деятельность мигрантов, возможные барьеры в этой сфере и меры, содействующие предпринимательству мигрантов
ПЕРЕРЫВ НА ОБЕД	60 мин.	12:30-13:30	
Модуль 6. Доступ мигрантов к жилью и социальным услугам	75 мин.	13:30-14:45	Занятие 1. Право на жилище и формы дискриминации, связанные с жильем и социальным обслуживанием
ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ	15 мин.	14:45-15:00	
Модуль 6. Доступ мигрантов к жилью и социальным услугам	90 мин.	15:00-16:30	Занятие 2. Опыт мигрантов в сфере жилья и роль социального обслуживания в интеграции мигрантов
СЕССИЯ ВОПРОСОВ И ОТВЕТОВ	30 мин.	16:30-17:00	Ответы на вопросы участников Подведение итогов третьего дня обучения
Завершение обучения	60 мин.	16:00-17:00	Завершение учебного курса Ответы на вопросы по всем модулям Оценка обучения

ЧЕТВЕРТЫЙ ДЕНЬ

Модуль	Продолжительность	Время	Содержание учебных занятий
Модуль 7. Предупреждение расизма, ксенофобии, дискриминации и преступлений на почве ненависти в отношении мигрантов и борьба с этими явлениями	45 мин. 45 мин.	9:00-10:30	Занятие 1. Проблема расизма, ксенофобии и дискриминации Занятие 2. Проявления расизма, ксенофобии и дискриминации в отношении мигрантов
ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ	30 мин.	10:30-11:00	
Модуль 7. Предупреждение расизма, ксенофобии, дискриминации и преступлений на почве ненависти в отношении мигрантов и борьба с этими явлениями	45 мин. 45 мин.	11:00-12:30	Занятие 3. Преступления на почве ненависти Занятие 4. Предупреждение расизма, ксенофобии, дискриминации и преступлений на почве ненависти в отношении мигрантов и борьба с этими явлениями
ПЕРЕРЫВ НА ОБЕД	60 мин.	12:30-13:30	
Модуль 8. Образование для мигрантов и интеграция детей и молодежи	60 мин.	13:30-14:30	Занятие 1. Дети, миграция и образование
ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ	15 мин.	14:30-14:45	
Модуль 8. Образование для мигрантов и интеграция детей и молодежи	50 мин. 55 мин.	14:45-16:30	Занятие 2. Виды образования для детей и молодежи из числа мигрантов Занятие 3. Меры по интеграции и виды поддержки детей и молодежи из числа мигрантов в области образования
СЕССИЯ ВОПРОСОВ И ОТВЕТОВ	30 мин.	16:30-17:00	Ответы на вопросы участников Подведение итогов четвертого дня обучения

ПЯТЫЙ ДЕНЬ

Модуль	Продолжительность	Время	Содержание учебных занятий
Модуль 9. Охрана здоровья мигрантов	90 мин.	9:00-10:30	Занятие 1. Право мигрантов на охрану здоровья и их доступ к услугам здравоохранения
ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ	30 мин.	10:30-11:00	
Модуль 9. Охрана здоровья мигрантов	75 мин.	11:00-12:15	Занятие 2. Хорошая практика в области обеспечения доступа мигрантов к услугам здравоохранения в принимающих странах
ПЕРЕРЫВ НА ОБЕД	60 мин.	12:15-13:15	
Модуль 10. Участие мигрантов в гражданской деятельности и политической жизни на местном и общенациональном уровне	105 мин.	13:15-15:00	Занятие 1. Формы участия мигрантов в гражданской деятельности и политической жизни в принимающих странах
ПЕРЕРЫВ НА КОФЕ	30 мин.	15:00-15:30	
СЕССИЯ ВОПРОСОВ И ОТВЕТОВ	30 мин.	15:30-16:00	Ответы на вопросы участников Подведение итогов пятого дня обучения

УЧЕБНЫЕ МОДУЛИ

Настоящий учебный курс состоит из десяти тематических модулей, в которых представлена хорошая практика в области интеграции мигрантов. Курс имеет следующую структуру:

- Введение в учебный курс;
- **Модуль 1.** Понятия в области интеграции мигрантов и обязательства ОБСЕ;
- **Модуль 2.** Институционально-правовая база и политические рамки интеграции мигрантов;
- **Модуль 3.** Статус мигранта в контексте мер по интеграции и доступ к получению постоянного вида на жительство и гражданства;
- **Модуль 4.** Содействие гражданской и языковой интеграции мигрантов;
- **Модуль 5.** Доступ мигрантов к рынку труда и предпринимательская деятельность мигрантов;
- **Модуль 6.** Доступ мигрантов к жилью и социальным услугам;
- **Модуль 7.** Предупреждение расизма, ксенофобии, дискриминации и преступлений на почве ненависти в отношении мигрантов и борьба с этими явлениями;
- **Модуль 8.** Образование для мигрантов и интеграция детей и молодежи;
- **Модуль 9.** Охрана здоровья мигрантов;
- **Модуль 10.** Участие мигрантов в гражданской деятельности и политической жизни на местном и общенациональном уровне.

ВВЕДЕНИЕ В УЧЕБНЫЙ КУРС

БДИПЧ ОБСЕ и интеграция мигрантов

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) находится в Варшаве (Польша). В рамках своей деятельности в области миграции и свободы передвижения Бюро ведет работу, направленную на достижение следующих целей:

- оказание содействия государствам-участникам в деле оценки, формулирования и реализации миграционной политики и миграционного законодательства в интересах как принимающего общества, так и самих мигрантов;
- содействие защите прав человека мигрантов;
- реализация целостного подхода к интеграции мигрантов с использованием экспертного потенциала всех специализированных отделов БДИПЧ.

Бюро проводит учебные курсы на тему «Хорошая практика в области интеграции мигрантов в соответствии с обязательствами ОБСЕ» с 2013 года. По запросу государств-участников регулярно организуются учебные семинары, в которых ежегодно участвует около 175 слушателей. Главной целью этой работы является повышение информированности, развитие потенциала и поощрение обмена хорошей практикой в области интеграции мигрантов в регионе ОБСЕ.

В связи с увеличением числа запросов о проведении учебных семинаров на данную тему было решено объединить существующие материалы БДИПЧ и подготовить пособие «Хорошая практика в области интеграции мигрантов», построенное на обязательствах ОБСЕ и международных стандартах в этой области. Настоящее пособие было разработано для совершенствования соответствующей подготовки государственных должностных лиц, парламентариев, представителей центральных, региональных и местных органов власти; социальных партнеров и субъектов гражданского общества, участвующих в разработке, осуществлении и оценке политики в области интеграции мигрантов в регионе ОБСЕ, а также с целью предложить этим заинтересованным сторонам конкретные практические решения.

Цели курса

Главная цель данного учебного курса состоит в оказании поддержки государствам-участникам ОБСЕ в деле разработки, совершенствования и реализации политики, законодательства и практических мер в области интеграции мигрантов.

Подготовив данное пособие и проводя учебные курсы для разработчиков политики и других субъектов, задействованных в интеграции мигрантов, БДИПЧ надеется оказать содействие государствам-участникам при помощи решения следующих задач:

- повышение информированности национальных властей и субъектов гражданского общества о существующих международно-правовых стандартах, обязательствах ОБСЕ и хорошей практике в области интеграции мигрантов;
- развитие потенциала национальных органов власти, ответственных за разработку и/или реализацию политических и практических мер в области интеграции мигрантов в соответствии с применимыми международно-правовыми стандартами, обязательствами ОБСЕ и хорошей практикой различных стран;
- повышение информированности соответствующих субъектов гражданского общества о проблемах, связанных с интеграцией мигрантов, и ознакомление их с необходимыми мерами внутренней политики и практическими мерами, согласующимися с международно-правовыми стандартами, обязательствами ОБСЕ и хорошей практикой различных стран.

Данное учебное пособие состоит из следующих десяти модулей:

- **Модуль 1.** Понятия в области интеграции мигрантов и обязательства ОБСЕ;
- **Модуль 2.** Институционально-правовая база и политические рамки интеграции мигрантов;
- **Модуль 3.** Статус мигранта в контексте мер по интеграции и доступ к получению постоянного вида на жительство и гражданства;
- **Модуль 4.** Содействие гражданской и языковой интеграции мигрантов;
- **Модуль 5.** Доступ мигрантов к рынку труда и предпринимательская деятельность мигрантов;
- **Модуль 6.** Доступ мигрантов к жилью и социальным услугам;
- **Модуль 7.** Предупреждение расизма, ксенофобии, дискриминации и преступлений на почве ненависти в отношении мигрантов и борьба с этими явлениями;
- **Модуль 8.** Образование для мигрантов и интеграция детей и молодежи;
- **Модуль 9.** Охрана здоровья мигрантов;
- **Модуль 10.** Участие мигрантов в гражданской деятельности и политической жизни на местном и общенациональном уровне.

ГЛОССАРИЙ ТЕРМИНОВ В ОБЛАСТИ МИГРАЦИИ[1]

Беженец – лицо, которое «в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений» (статья 1, раздел A(2) Конвенции о статусе беженцев 1951 г. с изменениями, внесенными Протоколом 1967 г.). Аналогичным образом Картахенская декларация 1984 г. также относит к числу беженцев лиц, которые бежали из своей страны, «поскольку их жизни, безопасности или свободе угрожали всеобщее насилие, иностранная агрессия, внутренние конфликты, массовые нарушения прав человека или другие обстоятельства, приведшие к серьезному нарушению общественного порядка».

Безгражданство – в международном праве апатридом является лицо, которое «не рассматривается гражданином каким-либо государством в силу его закона». Некоторые апатриды являются также беженцами. При этом не все беженцы являются лицами без гражданства, а многие апатриды никогда не пересекали международной границы и поэтому не могут претендовать на статус беженца.

Внутренне перемещенные лица (ВПЛ) – «лица или группы лиц, которых заставили или вынудили бросить или покинуть свои дома или места обычного проживания, в частности в результате или во избежание последствий вооруженного конфликта, повсеместных проявлений насилия, нарушений прав человека, стихийных или вызванных деятельностью человека бедствий, и которые не пересекали международно признанных государственных границ» (Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны, UN Doc E/CN.4/1998/53/Add.2).

Вынужденная миграция – передвижение мигрантов, в котором присутствует элемент принуждения, в том числе угроза жизни и существованию вследствие природных

1 Если не указан иной источник, эти основные термины взяты из публикации Международной организации по миграции (МОМ) «Основные термины в области миграции» (Key Migration Terms), https://www.iom.int/key-migration-terms (англ.).

или антропогенных причин (например, передвижение беженцев или внутренне перемещенных лиц, а также людей, перемещенных из-за природных или экологических катастроф, химических или атомных аварий, голода или программ развития).

Выталкивающие и притягивающие факторы – миграция часто анализируется с точки зрения «модели выталкивающих и притягивающих факторов», в которой рассматриваются выталкивающие факторы, заставляющие людей покидать свою страну (например, экономические, социальные или политические проблемы), и притягивающие факторы, которые привлекают их в страну назначения.

Государство происхождения – государство, которое является источником миграционных потоков (легальных или нелегальных).

Иммиграция – процесс, посредством которого неграждане прибывают в страну с целью поселиться в ней.

Интеграция – это сложный процесс, которому различные организации дают разное определение.

- Международная организация по миграции (МОМ) использует следующее определение: Интеграция представляет собой «процесс, при котором иммигрантов принимают в обществе – в индивидуальном порядке и как группу. Конкретные требования к принятию обществом принимающей страны могут существенно меняться в зависимости от страны; ответственность за интеграцию лежит не только на одной конкретной группе, а скорее на нескольких сторонах: самих иммигрантах, правительстве, организациях и населении принимающей страны». (Источник: Справочник МОМ по терминологии в области миграции, Москва, 2011, https://publications.iom.int/system/files/pdf/handbook_on_migration_terminology.pdf).
- Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) использует следующее определение:
  Интеграция «представляет собой динамичный и многогранный двусторонний процесс и включает три взаимосвязанных аспекта: правовой, экономический и социально-культурный. Интеграция требует усилий всех соответствующих сторон, включая готовность беженцев приспосабливаться к условиям принимающего общества, не теряя при этом своей культурной самобытности, а также соответствующую готовность общества и общественных институтов принимающего государства приглашать беженцев и удовлетворять потребности разнородного контингента». В центре определения УВКБ ООН находится концепция интеграции как двустороннего процесса, который предполагает «адаптацию» одной стороны и «прием», оказываемый другой стороной. При этом, однако, не требуется, чтобы беженец отказался от своей культурной самобытности, и интеграция, таким образом, отличается от ассимиляции. (Источник: UNHCR, Conclusion on Local Integration, 7 October 2005, No. 104 (LVI) [Заключение «Местная интеграция» Исполнительного комитета УВКБ ООН, 2005], http://www.refworld.org/docid/4357a91b2.html)

Мигрант – согласно определению Международной организации по миграции (МОМ), «любое лицо, которое перемещается или уже переместилось через международную границу или внутри государства и покинуло место своего обычного жительства независимо от (1) юридического статуса лица; (2) добровольного или недобровольного характера перемещения; (3) причин перемещения; или (4) продолжительности пребывания».

Миграция – передвижение лица или группы лиц через международную границу либо в пределах страны. Миграция охватывает любой вид перемещения людей, независимо от их продолжительности, состава и причин; она включает передвижение беженцев, перемещенных лиц, экономических мигрантов и лиц, передвигающихся в других целях, в том числе для воссоединения семьи.

Незаконная (нелегальная) миграция – передвижение лиц, которое имеет место вне регулирующих норм государства отправления, транзита и принимающего государства. Не существует четкого или общепринятого определения этого термина. С точки зрения государства назначения речь идет о въезде, пребывании или работе в этом государстве без необходимого разрешения или документов, требуемых в соответствии с иммиграционным законодательством. С точки зрения государства отправления незаконными являются случаи, когда, например, человек пересекает международную границу без действительного паспорта или проездного документа либо не соблюдает административные требования в отношении выезда из государства. При этом наблюдается тенденция к использованию термина «незаконная (нелегальная) миграция» только в связи со случаями незаконного ввоза мигрантов и торговли людьми. Для обозначения мигрантов, не имеющих требуемого разрешения на проживание, предпочтительно использовать термин «мигрант с неурегулированным статусом» или «мигрант, не имеющий необходимых документов».

Принимающее государство – государство назначения или третье государство. В случае возвращения или репатриации принимающим государство одновременно является государство происхождения. Принимающим государством также является государство, которое согласилось ежегодно принимать определенное число беженцев и мигрантов в соответствии с решением президента, правительства или парламента.

Проситель убежища – лицо, которое желает получить международную защиту в качестве беженца, но решение по заявлению которого еще не принято. Просители убежища имеют право на определенные формы защиты согласно международному праву о беженцах. С точки зрения международного права любое лицо, которое попадает под определение беженца, считается беженцем, независимо от того, признано ли оно официально имеющим этот статус.

Свобода передвижения – право человека, которое состоит из трех основных компонентов: свободы передвижения по территории страны (ст. 13(1) Всеобщей декларации прав человека (1948): «Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства»), права покидать любую страну, а также права на возвращение в свою собственную страну (ст. 13 (2) Всеобщей декларации прав человека: «Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну»). См. также статью 12 Международного пакта о гражданских и политических правах. О свободе передвижения также идет речь в контексте договоренностей о свободе передвижения между государствами на региональном уровне (например, в рамках Европейского союза).

Смешанные потоки определяются как «сложные перемещения населения, в том числе беженцев, лиц, ищущих убежища, экономических мигрантов и других мигрантов». Частью смешанного потока также могут быть, в числе прочих, несовершеннолетние без сопровождения взрослых, экологические мигранты; лица, перевозимые контрабандным путем; жертвы торговли людьми и мигранты, находящиеся в бедственном положении.

Студенческая миграция – передвижение студентов, которые обучаются за пределами государства своего рождения или гражданства в течение года или более длительного периода времени.

Трудовая миграция – передвижение лиц из одного государства в другое или внутри своей страны проживания с целью занятости. В большинстве государств вопросы трудовой миграции рассматриваются в миграционном законодательстве. Помимо этого, некоторые государства играют активную роль в регулировании трудовой миграции за рубеж и поиске возможностей для своих граждан за рубежом.

Упорядоченная миграция – передвижение лица с его обычного места проживания к новому месту проживания с соблюдением законов и норм, регулирующих выезд из государства происхождения, поездку, транзит и въезд в государство назначения или принимающее государство.

Управление границей – содействие разрешенному движению через границу потоков людей (предпринимателей, туристов, мигрантов, беженцев) и выявление и предотвращение незаконного въезда иностранцев в конкретную страну. Меры по управлению границами включают использование визовых требований со стороны государств, санкции к транспортным компаниям, которые ввозят в страну нелегальных мигрантов, а также пресечение нарушения морских границ. Международные стандарты требуют соблюдения баланса между содействием законному въезду лиц, совершающих поездки, и предотвращением въезда лиц, пытающихся попасть в страну на незаконном основании или с ненадлежащими документами.

Управление миграцией – термин, используемый для обозначения многочисленных государственных функций в рамках национальной системы гуманного и упорядоченного контроля за трансграничной миграцией – в частности, управление процессами въезда и пребывания иностранцев в пределах государства и защита беженцев и других лиц, нуждающихся в защите. Означает планомерный подход к разработке политики и законодательных и административных мер реагирования на основные вопросы в области миграции.

Упрощение миграция – содействие законной миграции или ее поощрение путем упрощения и повышения удобства совершения поездок. Может принимать форму оптимизации процедуры подачи заявления на получение визы или эффективных и хорошо укомплектованных персоналом процедур проверки пассажиров.

Циркулярная миграция – передвижение между странами людей, имеющих кратковременный и длительный статус пребывания, которое может быть полезным для всех участников, если происходит на добровольной основе и связано с потребностями в рабочей силе страны происхождения и страны назначения.

Эмиграция – выезд из одного государства в другое на постоянное жительство.

ЧАСТО ЗАДАВАЕМЫЕ ВОПРОСЫ НА ТЕМУ БЕЖЕНЦЕВ И МИГРАНТОВ[2]

1. Являются ли термины «беженец» и «мигрант» взаимозаменяемыми?

Нет. Хотя в последнее время все чаще прослеживается тенденция в СМИ и в общественных обсуждениях использовать термины «беженец» и «мигрант» как взаимозаменяемые, между ними есть существенные правовые отличия. Смешивание этих понятий может привести к проблемам для беженцев и лиц, ищущих убежище, а также к недопониманию при обсуждении вопросов предоставления убежища и миграции.

2. В чем особенность статуса беженца?

Определение и защита беженцев особым образом закреплены в международном праве. Беженцы – это люди, покидающие свою страну происхождения из-за опасения преследования, военных конфликтов, насилия или иных обстоятельств, серьезно нарушающих общественный порядок, и в силу этого нуждающиеся в «международной защите». Их положение часто просто невыносимо и настолько опасно, что они пересекают границы своей страны в поисках безопасности в соседних государствах, таким образом получая статус «беженцев» на международном уровне, с правом доступа к помощи со стороны государств, УВКБ ООН и соответствующих организаций. Беженцы признаются таковыми именно по той причине, что возвращение домой для них слишком опасно, и, следовательно, они нуждаются в убежище в другом месте. Это люди, для которых отказ в предоставлении убежища потенциально имеет смертельные последствия.

3. Как защищает беженцев международное право?

Специальный правовой режим защиты прав беженцев называется «международной защитой беженцев». Целесообразность существования этого режима состоит в том, что беженцы – это люди, находящиеся в особо затруднительном положении, которое требует дополнительных гарантий защиты. Лица, ищущие убежища, и беженцы лишены защиты своей страны.

Статья 14 Всеобщей декларации прав человека провозглашает право каждого человека на поиск и получение убежища. Тем не менее, четкого определения понятия убежища на международном уровне не было, пока не была принята Конвенция о статусе беженцев 1951 года [«Конвенция 1951 года»] и УВКБ ООН не было поручено осуществлять надзор за ее выполнением. Конвенция 1951 года и Протокол 1967 года к ней, а также региональные правовые документы, такие как Конвенция ОАЕ 1969 года, регулирующая особые аспекты проблем беженцев в Африке, лежат в основе современного режима защиты беженцев. В них закрепляется общепринятое определение термина «беженец» и устанавливаются основные права и обязанности беженцев. Положения Конвенции 1951 года остаются основным международным стандартом, согласно которому принимаются решения по любым мерам защиты и обращению с беженцами. Ее самое важное положение – принцип невозвращения (означающий запрет на принудительное возвращение) – содержится в статье 33 и является основой режима. Согласно этому принципу, беженцы не должны быть высланы или возвращены в условия, в которых их жизнь или свобода окажется под угрозой.

---

2 УВКБ ООН, Часто задаваемые вопросы на тему беженцев и мигрантов, 15 марта 2016 г., https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5770c1174.

Основную ответственность за эту защиту несут государства. УВКБ ООН работает в тесном сотрудничестве с правительствами, по мере необходимости консультируя и поддерживая их при выполнении ими своих обязательств.

4. Требует ли пересмотра Конвенция 1951 года?

Конвенция 1951 года и Протокол 1967 года к ней спасли миллионы жизней и поэтому являются ключевыми документами в области прав человека, на которые мы в настоящее время полагаемся. Конвенция 1951 года является важнейшим достижением человечества, разработанным вследствие массовых перемещений населения, которые даже превышали те масштабы, которые мы наблюдаем сейчас. По своей сути, Конвенция 1951 года содержит фундаментальные гуманитарные ценности. Она наглядно продемонстрировала свою адаптивность к изменениям фактических обстоятельств и признается судами живым инструментом, способным обеспечить защиту беженцев в меняющихся условиях. Основной проблемой для защиты беженцев является, безусловно, не сама Конвенция 1951 года, а скорее всего обеспечение ее соблюдения государствами. Реальная потребность заключается в поиске более эффективных способов ее исполнения в духе международного сотрудничества и распределения ответственности.

5. Можно ли использовать слово «мигрант» как обобщающий термин, включающий также и беженцев?

На международном уровне не существует единого юридического термина «мигрант»[3]. Некоторые политики, международные организации, а также средства массовой информации понимают и используют слово «мигрант» как собирательный термин, включающий и мигрантов, и беженцев.

Например, в глобальной статистике по международной миграции, как правило, используется определение «международная миграция», которое включает передвижение многих беженцев и лиц, ищущих убежища.

Тем не менее, при общественном обсуждении эта практика может легко привести к ошибочному представлению, что может иметь серьезные последствия для жизни и безопасности беженцев. Под «миграцией» часто понимают добровольный процесс, например, если лицо пересекает границу в поисках лучших экономических возможностей. Совсем иначе обстоят дела с беженцами, которые не могут безопасно вернуться домой и в связи с этим нуждаются в особых мерах защиты в соответствии с международным правом.

Нечеткость терминов «беженец» и «мигрант» отвлекает внимание от особых мер правовой защиты, необходимых беженцам, таких как защита от высылки и наказания за самовольное пересечение границ в поисках убежища. В поиске убежища нет ничего незаконного – наоборот, это универсальное право человека. Отождествление понятий «беженцы» и «мигранты» может нарушить общественную поддержку беженцев и института убежища, в то время как сейчас в такой защите нуждаются больше беженцев, чем когда-либо прежде.

---

3 Международная конвенция ООН 1990 года о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей определяет понятие «трудящийся-мигрант». См. также Статью 11 Конвенции МОТ 1975 года (№ 143) о злоупотреблениях в области миграции и обеспечении трудящимся-мигрантам равных возможностей и равноправного отношения, а также Конвенцию МОТ 1949 года (№ 97) о работниках-мигрантах и Статью 1 Европейской Конвенции 1977 года о правовом статусе трудящихся-мигрантов.

Мы должны относиться ко всем людям с уважением и достоинством. Мы должны обеспечить соблюдение прав мигрантов. В то же время, нельзя ослаблять обязательства государств в отношении беженцев, предоставляя им необходимую юридическую и практическую помощь в силу их особого положения. По этой причине УВКБ ООН всегда употребляет термины «беженцы» и «мигранты» по отдельности, чтобы сохранить ясность, говоря о причинах и характере передвижения беженцев, и не упустить из виду особые обязательства перед беженцами согласно международному праву.

6. Все ли мигранты на самом деле «хотят» мигрировать?

Факторы, заставляющие людей переезжать, бывают различными. Часто эти причины довольно многогранны. Мигранты уезжают, чтобы улучшить свою жизнь найдя работу или, в некоторых случаях, для получения образования, воссоединения семьи, а также по другим причинам. Они часто переезжают, чтобы облегчить значительные трудности, возникающие в результате стихийных бедствий, голода или крайней нищеты. Люди, которые покидают свои страны по этим причинам, как правило, не считаются беженцами согласно международному праву.

7. Возможно, мигранты также заслуживают защиты?

Причины, по которым мигрант может покинуть свою страну, часто бывают убедительными, и очень важно найти способы удовлетворения его потребностей и защиты его прав человека. Мигранты находятся под защитой международного права в области прав человека. Право на эту защиту вытекает из фундаментального принципа уважения человеческого достоинства[4].

Непредоставление средств защиты прав человека в некоторых случаях может иметь серьезные последствия. Это может привести к нарушениям прав человека, таким как серьезная дискриминация, незаконный арест или задержание, принудительный труд, рабство или крайне эксплуататорские условия труда.

Кроме того, некоторые мигранты, например, жертвы торговли людьми, дети-мигранты без сопровождения взрослых или разлученные с семьями, часто имеют особые потребности в защите и помощи, а также право на удовлетворение этих потребностей. УВКБ ООН полностью поддерживает подход к управлению процессами миграции, направленный на соблюдение прав человека всех перемещающихся лиц.

8. Являются ли беженцы «вынужденными мигрантами»?

Термин «вынужденная миграция» иногда используется социологами и другими учеными как общий, открытый термин, который охватывает многие виды перемещений или вынужденных передвижений как с пересечением международных границ, так и внутри одной страны. Например, этот термин используется для обозначения людей, которые были перемещены из зон экологического бедствия, военных конфликтов, голода или проектов крупномасштабного строительства.

«Вынужденная миграция» – это не юридическое понятие, и, аналогично понятию «миграция», общепринятого определения не существует. Оно охватывает широкий

4 Например, Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт о гражданских и политических правах, а также Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и ряд других важных международных и региональных договоров признают, что все люди, в том числе мигранты и беженцы, имеют права человека.

круг явлений. Что же касается понятия беженцев, то оно прямо определено международным и региональным законодательством о беженцах, и государства согласовали четко определенный и конкретный набор юридических обязательств перед ними. Если называть беженцев «вынужденными мигрантами», это смещает акцент с особых потребностей беженцев и юридических обязательств, принятых на себя международным сообществом для их удовлетворения. Чтобы избежать ошибочной трактовки, УВКБ ООН избегает использования термина «вынужденная миграция» применительно к передвижениям беженцев и другим формам перемещений.

9. Так как же лучше всего называть смешанные группы перемещающихся людей, которые включают в себя и беженцев, и мигрантов?

УВКБ ООН предпочитает называть людей, которые перемещаются смешанными группами, «беженцами и мигрантами». Это самый лучший способ признать, что все перемещающиеся лица имеют гарантированные права человека, которые должны соблюдаться, защищаться и реализовываться; а также что беженцы и лица, ищущие убежища, имеют особые потребности и права, защищенные отдельной нормативно-правовой базой.

Иногда в политических дискуссиях может оказаться полезным использовать термин «смешанная миграция» и связанные с ним термины, такие как «смешанные потоки» или «смешанные передвижения», чтобы описать явление беженцев и мигрантов (в том числе жертв торговли людьми или других незащищенных категорий мигрантов), которые перемещаются бок о бок по тем же маршрутам с помощью одних и тех же посредниками.

С другой стороны, неясен термин «смешанный мигрант», использующийся в некоторых случаях как краткий способ обозначения лица, которое перемещается в смешанном миграционном потоке с неизвестным индивидуальным статусом или может иметь многочисленные, частично совпадающие причины перемещения. Употребление этого термина может привести к недопониманию, скрывая особые потребности беженцев и мигрантов в процессе перемещения.

Использование этого термина не рекомендуется.

10. А как быть с беженцами, которые оставляют одну принимающую страну и перемещаются в другую? Возможно, на самом деле лучше называть их «мигрантами», если они продолжают перемещение из первой страны, в которой они остановились?

Беженец не перестает быть беженцем и не становится «мигрантом» просто на основании того, что покидает одну принимающую страну, чтобы переместиться в другую. Лицо становится беженцем по причине отсутствия защиты со стороны страны его происхождения. Переезд в другую страну убежища не меняет причины, поэтому не влияет на его статус беженца. Лицо, соответствующее критериям статуса беженца, остается беженцем независимо от определенного маршрута, по которому оно передвигается в поиске защиты или возможностей восстановления своей жизни, и независимо от разных этапов на этом пути.

УВКБ ООН
15 марта 2016 г.

О мандате УВКБ ООН[5]

Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев (агентство ООН по делам беженцев) уполномочено Генеральной Ассамблеей ООН предоставлять международную защиту беженцам и взаимодействовать с правительствами в целях разработки долгосрочных решений тех проблем, с которыми сталкиваются беженцы. Для большинства беженцев (в том числе для беженцев, находящихся в регионе ОБСЕ) наиболее значимым долговременным решением является интеграция. При осуществлении своего мандата УВКБ ООН опирается на статью 34 Конвенции о статусе беженцев 1951 года, которая гласит, что государства будут по возможности облегчать интеграцию и натурализацию беженцев. Управление Верховного комиссара также использует различные документы рекомендательного характера и документы по вопросам политики в области интеграции – например, Заключение № 104 «Местная интеграция» (2005) Исполнительного комитета УВКБ ООН и записку «О стратегическом подходе к борьбе против расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости» 2009 г. (https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?docid=54eee1084).

Конвенция 1951 года основывается на идее о том, что со временем беженцы должны быть способны пользоваться более широким кругом прав, когда их отношения и связи с принимающим государством становятся более тесными. В этом смысле Конвенция предоставляет беженцам возможность постепенно восстанавливать социальную и экономическую независимость, необходимые для нормальной жизни. В связи с этим в Заключении № 104 Исполнительного комитета УВКБ ООН содержится призыв к государствам содействовать, когда это целесообразно, интеграции беженцев, а также напоминание о том, что для этого могут потребоваться особые усилия.

Источник: УВКБ ООН, UNHCR's mandate for refugees, stateless persons and IDPs [Мандат УВКБ ООН в отношении беженцев, апатридов и ВПЛ], https://emergency.unhcr.org/entry/113370/unhcrs-mandate-for-refugees-stateless-persons-and-idps.

5 A New Beginning: Refugee Integration in Europe [Новое начало: интеграция беженцев в Европе], UNHCR, 2013, http://www.unhcr.org/52403d389.pdf.

СПРАВОЧНЫЕ РЕСУРСЫ

- Eurostat, Asylum statistics [Статистика по предоставлению убежища], http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics.
- International Organization for Migration (IOM), Key Migration Terms [МОМ, Основные термины в области миграции], https://www.iom.int/key-migration-terms;
- IOM, Migration in the World [МОМ, Мировая миграция], 2018, https://www.iom.sk/en/migration/migration-in-the-world.html.
- IOM, World Migration Report 2018 [МОМ, Доклад о мировой миграции за 2018 год], https://www.iom.int/wmr/world-migration-report-2018.
- UN Department of Economic and Social Affairs, Trends in international migration [Тенденции международной миграции], Populations Facts, No. 4, 2015, http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf.
- UNHCR, Note on the Integration of Refugees in the European Union [Записка об интеграции беженцев в Европейском союзе], 2007, http://www.unhcr.org/463b462c4.pdf.
- UNHCR, Persons in need of international protection [Лица, нуждающиеся в международной защите], 2017, http://www.refworld.org/docid/596787734.html.
- UNHCR, 'Refugees' and 'Migrants': Frequently Asked Questions (FAQs) [Беженцы и мигранты; часто задаваемые вопросы], 2016, http://www.unhcr.org/news/latest/2016/3/56e95c676/refugees-migrants-frequently-asked-questions-faqs.html.
- UNHCR, Migrants in vulnerable situations: UNHCR's perspective [Точка зрения УВКБ ООН: беженцы, находящиеся в уязвимом положении], 2017, http://www.refworld.org/docid/596787174.html;
- Справочник МОМ по терминологии в области миграции (русско-английский), 2011, https://publications.iom.int/system/files/pdf/handbook_on_migration_terminology.pdf.

МОДУЛЬ 1.
ПОНЯТИЯ В ОБЛАСТИ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВА ОБСЕ

ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Миграция представляет собой сложный процесс спонтанного или вынужденного взаимодействия лиц и групп. Часто речь идет о контактах между людьми, которые считают себя отличающимися друг от друга и которые действительно принадлежат к разным культурам.

Государства и институты могут проводить различную политику в отношении многообразия в обществе, являющегося результатом миграции. Если в прошлом от мигрантов часто ожидалось, что они будут ассимилироваться, и национальные институты мало способствовали развитию взаимоотношений между мигрантами и принимающим их обществом, то в настоящее время значение и выгоды политики поощрения интеграции являются широко признанными. В последних исследованиях мультикультурализма и межкультурализма рассматривается вопрос множественной идентичности, которая часто является характерной для членов многообразных в культурном отношении обществ; также рассматривается политика и процессы, которые могут формировать такие общества.

Вид государственной политики в отношении многообразия, возникшего в результате миграции	Краткое описание
Мультикультурализм	Подчеркивается равенство прав и возможностей всех культурных групп при почти полном отсутствии доминирующей культуры
Ассимиляция	«В чужой стране жить – чужой обычай любить».
Интеграция (и интеркультурализм)	Политика между мультикультурализмом и ассимиляцией, которая предусматривает готовность государственных институтов, принимающих обществ и мигрантов к взаимному обмену и подразумевает права и обязанности всех сторон. (Интеграция также может включать межкультурные подходы, которые способствуют межкультурному диалогу, основанному на признании как различий, так и сходств между культурами).
Сегрегация	Маргинализация мигрантов, их физическое отделение от принимающего общества и игнорирование их потребностей. Такая политика ничего не требует от мигрантов, но и не предоставляет им никакой поддержки.

ПОНЯТИЕ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ

Термин «интеграция»

Дать определение понятия «интеграция» трудно, поскольку не существует универсального и юридически обязательного определения этого термина. Политика в области интеграции может варьироваться от модели, «близкой к ассимиляции», до модели «мультикультурализма», поскольку в государствах существуют разные традиции в области миграции и/или подходы правительства к интеграции мигрантов. Практическое толкование понятия «интеграция» и социальный подтекст этого явления могут в значительной степени различаться в разных странах.

МОМ и УВКБ ООН разработали комплексные определения понятия «интеграция».

Определения термина «интеграция»

МОМ. Интеграция представляет собой «процесс, при котором иммигрантов **принимают** в обществе – **в индивидуальном порядке и как группу**. Конкретные требования к принятию обществом принимающей страны могут существенно меняться в зависимости от страны; ответственность за интеграцию лежит не только на одной конкретной группе, а скорее на нескольких сторонах: самих иммигрантах, правительстве, организациях и населении принимающей страны.

Источник: Справочник МОМ по терминологии в области миграции (2011).

УВКБ ООН. Интеграция «представляет собой динамичный и многогранный двусторонний процесс и включает три взаимосвязанных аспекта: правовой, экономический и социально-культурный. Интеграция требует усилий всех соответствующих сторон, включая готовность беженцев приспосабливаться к условиям принимающего общества, не теряя при этом своей культурной самобытности, а также соответствующую готовность общества и общественных институтов принимающей страны приглашать беженцев и удовлетворять потребности разнородного контингента». В центре определения, принятого УВКБ ООН, находится понятие интеграции как двустороннего процесса, который предполагает «адаптацию» одной стороны и «прием», оказываемый другой стороной. При этом, однако, не требуется, чтобы беженец отказался от своей культурной самобытности, и интеграция, таким образом, отличается от ассимиляции.

Источник: Заключение «Местная интеграция» Исполнительного комитета УВКБ ООН (2005).

Мир воспринимался и иногда по-прежнему воспринимается как состоящий из разных общин, связанных с определенными национальностями и территориями. В рамках этой концепции международная миграция может восприниматься как угроза и «аномалия», а мигранты могут рассматриваться как «чужие» и «другие», не являющиеся частью общины. В такой системе представлений подчеркиваются различия между мигрантами и местной общиной, основанные на внешнем виде, религии, мировоззрении и ценностях (и это далеко не полный список). Данные различия могут использоваться в политических целях антимигрантскими движениями, а также в целях обоснования оборонительной и пассивной политики в области миграции, сосредоточенной на контроле, или же, более того, отсутствия сформированной политики в этой сфере. Такая позиция может вести к сегрегации и изоляции мигрантов, а также дискриминации в их отношении по признаку этнической принадлежности, религии или других характеристик и ослаблению социальной сплоченности в обществе.

В связи с тем, что число мигрантов во многих государствах-участниках ОБСЕ увеличивается, необходима более комплексная, последовательная и прозрачная политика в области миграции, в которой учитывалось бы многообразие мигрантов и которая предусматривала бы более структурированные подходы к интеграции, предполагающие участие всех заинтересованных сторон. Для этого очень важно понимать, что такое интеграция.

В процессе интеграции мигранты стимулируют изменения и развитие в принимающем обществе, что ведет к увеличению многообразия. Признание многообразия становится одной из важнейших составляющих процесса интеграции. Для этого часто требуются изменения в основополагающих концепциях государства, которые отражаются в том,

как реализуются политика и программы; одновременно с этим должны произойти изменения и в образе мышления и самоидентификации мигрантов. Таким образом, интеграцию лучше всего рассматривать как двусторонний многоуровневый процесс, основанный на подходах и мотивации мигрантов, а также подходах принимающего общества и его мерах в области интеграции.

Две стороны, участвующие в интеграционных процессах, – мигранты и принимающее общество – определяют направление интеграции и ее конечный результат. Интеграция зависит от множества различных групп в обществе: мигрантов, политиков, парламентариев, государственных служащих, активистов неправительственных организаций, журналистов, а также представителей различных других профессий и общин. Все стороны играют важную роль и как отдельные лица (с точки зрения их взаимодействия с мигрантами в личном качестве), и как члены группы (когда они участвуют в создании общей атмосферы принятия или изоляции мигрантов и могут определять конкретные интеграционные меры и механизмы).

Причины миграции можно разделить на внутренние и внешние: мигранты принимают решение о переезде в другое государство исходя из своей внутренней мотивации, но покинуть родную страну или остаться за рубежом их вынуждают внешние причины, которые не поддаются контролю с их стороны. И внутренние, и внешние причины могут привести к успешной интеграции мигрантов, но внутренняя мотивация часто упрощает этот процесс (об этом свидетельствуют многие реальные истории с портала «Я – мигрант», https://iamamigrant.org/). В число индивидуальных факторов, которые могут способствовать интеграции мигрантов, входят свойства их личности, их индивидуальные усилия, а также мировоззрение, знания и навыки.

Процесс интеграции начинается с момента прибытия мигранта в новую страну. В большинстве случаев мигранты хотят найти свое место в новом обществе. Обычно они больше всего озабочены тем, чтобы удовлетворить свои первостепенные потребности – в безопасности, еде и жилище; затем они стремятся обеспечить свои социальные, культурные и политические потребности. И личные потребности мигрантов, и их потребности как общины могут быть обеспечены путем принятия вновь прибывших в принимающее общество. Благодаря интеграции они начинают участвовать в различных сферах жизни, в том числе в трудовой деятельности, сфере образования, пользования жильем; в политической и культурной жизни и т. д. На уровне общины интеграция мигрантов часто определяется культурными, религиозными и общественными организациями, однако возможности для этого процесса могут создаваться и общинами принимающего общества (например, при помощи спортивных и художественных объединений и т. д.).

При том, что интеграция зависит от установок и действий мигрантов, она в той же мере опирается на принимающее общество, в частности, на подход государства к интеграции, существующие институциональные механизме и тот прием, который получают мигранты от местного населения.

Политика в области интеграции определяется социально-экономическими условиями конкретной страны, ее опытом, связанным с миграцией; ее историей и институциональными механизмами. Все это может вести к выработке различных решений в области интеграции на уровне общин и отдельных лиц.

Каждый член принимающего общества, как индивидуально, так и на коллективном уровне, может по-разному реагировать на мигрантов в зависимости от законов и норм своей страны, а также неписаных культурных правил и практики. Интеграция зависит

от целого ряда политических мер, которые обеспечивают потребности мигрантов и учитывают их положение, а также предлагают всем сторонам такую систему для мысли и действий, которая укрепляет социальную сплоченность общества, отличающегося многообразием.

Индивидуальные и институциональные факторы

Индивидуальные факторы могут решающим образом влиять на результаты интеграции. Интеграция зависит от поддержки и участия многих людей, которые напрямую и косвенно влияют на положение мигранта. Основными группами этих людей являются члены общины мигранта, в том числе его собственная диаспора (другие мигранты со схожим опытом, которые понимают ситуацию и могут предложить решения на основе своих знаний и социальных связей), а также члены семьи и друзья в государстве происхождения.

В принимающем государстве также есть группы, играющие очень важную роль в интеграции мигрантов – в частности, группы, у которых имеется мотивация и ресурсы (собственные или государственные) и которые могут предложить помощь в виде жилья, работы, доступа к услугам, информации, советов и системы социальных связей, а также группы, которые создают институциональные механизмы, ведущие к интеграции или изоляции мигранта.

Как правило, существуют два вида **институтов**: (1) специализированные институты, занимающиеся вопросами мигрантов и их пребывания в принимающей стране (религиозные институты, учреждения культуры, а также управления по вопросам иммиграции, лагеря беженцев, центры размещения беженцев и т. д.); (2) общие государственные институты, которые оказывают содействие в получении доступа к образовательным услугам, занятости, медицинскому обслуживанию и жилью, а также к другим услугам. Функционирование этих институтов определяется законами и нормативными актами, а также принятой практикой, которая может способствовать равному доступу к услугам и общественным благам или препятствовать ему. Роль этих институтов в процессе интеграции является исключительно важной, и очень часто они должны адаптировать свою деятельность с учетом растущего многообразия общества.

Вызовы

Основные проблемы, с которыми сталкиваются мигранты, можно разделить на две основные группы.

- Внутренние проблемы. К ним относится психологическая реакция на переезд, которую иногда называют «культурным шоком».
- Внешние проблемы. К ним относятся, например, барьеры при доступе к товарам и услугам или проявления недоброжелательного отношения со стороны принимающей общины.

Культурный шок представляет собой комплекс эмоциональных реакций на внезапную или неожиданную перемену. Он возникает, когда человек больше не пользуется поддержкой значительных представителей своей культуры и подвержен воздействию новых культурных стимулов, имеющих для него мало (или вообще никакого) смысла. Это может привести к непониманию происходящего и повышенному уровню стресса.

Мигранты должны справляться со следующим:

- психологической, когнитивной и поведенческой адаптацией к отличающейся культуре и организационным структурам принимающей страны;
- отсутствием важных для них людей, с которыми они были близки в повседневной жизни, а также с утратой своего статуса, профессии и имущества;
- дезориентацией в отношении своей собственной идентичности и своих ролей;
- изменениями в ощущении контроля и способности справляться с трудностями, а также в самовосприятии.

Помимо этого, мигранты рискуют быть отвергнутыми принимающей страной, а также стать объектом дискриминации и ксенофобии. Это может привести к следующему:

- недостаточной занятости;
- низкой успеваемости;
- материальным лишениям, бедности и социальной изоляции;
- проблемам с жильем (в диапазоне от перенаселенных домашних хозяйств до бездомности);
- и/или плохому обращению, вербальному и физическому насилию; языку ненависти и преступлениям на почве ненависти.

Выгоды от миграции для принимающих государств и государств происхождения

Миграция может приносить разнообразную выгоду принимающим государствам. Например, в результате миграции происходит следующее:

- увеличивается численность рабочей силы и происходит ее диверсификация, особенно в тех секторах и по тем специальностям, в которых существует дефицит работников;
- увеличивается валовой внутренний продукт принимающей страны;
- могут создаваться дополнительные возможности трудоустройства для имеющихся работников;
- может уменьшаться давление на пенсионную систему в стареющем обществе;
- миграция способствует обмену взглядами и идеями, ведущими к инновациям во всех отраслях.

Миграция также может приносить выгоду государствам происхождения мигрантов, поскольку она

- вносит вклад в экономику в форме денежных переводов работников;
- ведет к повышению благосостояния и развитию человеческого потенциала семей мигрантов, в частности, к повышению уровня их доходов, образования и охраны здоровья;
- сокращает безработицу и недостаточную занятость и способствует сокращению бедности;
- приводит к передаче навыков, знаний и технологий;
- способствует восстановлению и укреплению экономики в регионах, пострадавших от конфликтов.

Измерение показателей интеграции

Измерение показателей интеграции мигрантов представляет собой сложную задачу из-за многогранного характера процессов интеграции. К числу основных инструментов, используемых в настоящее время, относятся индекс MIPEX (см. ниже), опросы по интеграции, которые проводит социологическая служба «Евробарометр» Европейского союза, а также транснациональный проект «Национальный механизм оценки интеграции» (National integration Evaluation mechanism – NIEM, http://www.forintegration.eu).

Методы интеграции мигрантов продолжают постоянно развиваться, и это происходит по различным причинам, включая следующие:

- растущий объем информации о хорошей практике в области интеграции мигрантов;
- принятие новых международных и региональных правовых инструментов и документов по вопросам политики;
- принятие новых национальных документов в области стратегического планирования и планирования политики;
- формирование прецедентного права международных и национальных судов;
- развитие новых технологий, которые могут помочь в деле интеграции мигрантов (например, технологий в области изучения иностранных языков).

БДИПЧ в сотрудничестве с независимым аналитическим центром «Группа по миграционной политике» использует методику MIPEX для оценки политики разных стран в области интеграции и для содействия выполнению государствами-участниками обязательств, принятых в рамках ОБСЕ.

Индекс политики интеграции мигрантов (MIPEX)

Индекс MIPEX (The Migrant Integration Policy Index) представляет собой единственный в своем роде инструмент для измерения политики интеграции мигрантов в 40 государствах-участниках ОБСЕ (во всех государствах-членах Европейского союза, в Армении, Боснии и Герцеговине, Исландии, Казахстане, Канаде, Молдове, Норвегии, Северной Македонии, Сербии, Соединенных Штатах, Турции и Швейцарии), а также в Австралии, Новой Зеландии, Южной Корее и Японии.

Для индекса MIPEX было разработано в общей сложности 167 индикаторов политики для создания подробной и многомерной картины, отражающей возможности участия мигрантов в жизни общества. Данный индекс является полезным инструментом для оценки и сравнения действий правительств всех рассматриваемых стран, направленных на поддержку интеграции мигрантов.

Индикаторы политики, используемые в индексе MIPEX, охватывают восемь областей интеграции: мобильность на рынке труда, медицинское обслуживание, воссоединение семьи, образование, получение постоянного вида на жительство, участие в политической жизни, доступ к получению гражданства и борьба с дискриминацией.

Проект MIPEX взаимодействует с основными субъектами в области политики и информирует их о том, каким образом можно совершенствовать управление интеграцией и повышать эффективность политики, используя предложенные индикаторы.

Индекс MIPEX позволяет измерять успешность национальной государственной политики в области интеграции и дает возможность сравнения стран на международном и региональном уровне, в том числе достижения в различных областях политики и изменения политики с течением времени.

Критерии оценки MIPEX отражают обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, и используют стандарты Совета Европы и Европейского союза, а также соответствующие конвенции ООН и Международной организации труда (МОТ).

Более подробную информацию можно найти по адресу: http://www.mipex.eu/what-is-mipex.

БДИПЧ ОБСЕ И ИНТЕГРАЦИЯ МИГРАНТОВ

1. О деятельности БДИПЧ

Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) предоставляет поддержку, содействие и экспертную помощь государствам-участникам и гражданскому обществу в интересах продвижения демократии, верховенства права, прав человека, толерантности и недискриминации. БДИПЧ осуществляет наблюдение за выборами, проводит анализ законодательства и консультирует правительства относительно способов развития и поддержки демократических институтов. Бюро проводит учебные мероприятия для должностных лиц государственных и правоохранительных органов, а также для неправительственных организаций по вопросам поддержки, продвижения и мониторинга прав человека.

Более подробную информацию можно найти по адресу: http://www.osce.org/odihr (англ.).

Расположенное в Варшаве Бюро по демократическим институтам и правам человека является основным институтом ОБСЕ, оказывающим содействие государствам-участникам в том, чтобы «обеспечить полное уважение прав человека и основных свобод, действовать на основе законности, проводить в жизнь принципы демократии и [...] создавать, укреплять и защищать демократические институты, а также развивать принципы терпимого отношения в масштабах всего общества» (Декларация Хельсинкской встречи на высшем уровне 1992 года). Это называется человеческим измерением безопасности ОБСЕ.

БДИПЧ было создано в ходе Парижской встречи на высшем уровне 1990 года как Бюро по свободным выборам и начало свою работу в мае 1991 года. Годом позже название организации было изменено, с тем чтобы оно отражало расширенный мандат Бюро, в который была включена деятельность в области прав человека и демократизации. В настоящее время в штате БДИПЧ работают более 180 сотрудников.

БДИПЧ является ведущей организацией в Европе в области **наблюдения за выборами**. Ежегодно Бюро координирует и организует направление нескольких миссий по наблюдению за выборами, в составе которых работают тысячи наблюдателей. Цель этих миссий по наблюдению – оценить, проводятся ли выборы в регионе ОБСЕ в соответствии с обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, другими международными обязательствами и стандартами демократических выборов, а также национальным законодательством. Уникальная методика БДИПЧ позволяет получить глубокое понимание всех элементов происходящего избирательного процесса. Посредством своих проектов в этой области БДИПЧ помогает государствам-участникам совершенствовать их избирательные системы.

Деятельность Бюро в области **демократизации** охватывает такие области, как обеспечение верховенства права, поддержка законодательной деятельности, демократическое правление, миграция и свобода передвижения и гендерное равенство. БДИПЧ ежегодно осуществляет различные программы целевой помощи, направленные на развитие демократических структур.

БДИПЧ также оказывает содействие государствам-участникам в выполнении их обязательств по поддержке и защите **прав человека** и основных свобод в соответствии

с обязательствами ОБСЕ в области человеческого измерения. Это достигается путем проведения работы с различными партнерами в целях укрепления сотрудничества, развития потенциала и предоставления экспертных знаний в тематических областях – например, в таких, как обеспечение прав человека в ходе борьбы с терроризмом, расширение защиты прав человека лиц, ставших жертвами торговли людьми; образование и подготовка в области прав человека; мониторинг положения с правами человека и сообщение информации на эту тему; обеспечение прав человека и безопасности женщин.

В области **толерантности** и **недискриминации** БДИПЧ оказывает поддержку государствам-участникам в укреплении их мер реагирования на преступления на почве ненависти и проявления расизма, ксенофобии, антисемитизма и других форм нетерпимости. Деятельность БДИПЧ по вопросам толерантности и недискриминации сосредоточена на следующих направлениях: совершенствование законодательства; обучение сотрудников правоохранительных органов; мониторинг мер реагирования на преступления и инциденты на почве ненависти, сообщение и последующее использование информации об этих мерах, а также просветительская деятельность в целях поощрения толерантности, уважения и взаимопонимания.

Контактный пункт БДИПЧ по вопросам рома и синти публикует обзоры и оказывает поддержку в выполнении обязательств ОБСЕ, касающихся содействия интеграции рома и синти в общество в государствах региона ОБСЕ, а также борьбы с расизмом и дискриминацией в отношении этих групп. Бюро осуществляет мониторинг ситуации с правами человека рома и синти, занимается вопросами укрепления безопасности и защиты общин рома и синти, а также проводит работу, направленную на расширение участия рома и синти в общественной и политической жизни. БДИПЧ также занимается вопросами поощрения активного участия женщин и молодежи рома и синти в общественной жизни. Вся деятельность Бюро осуществляется в условиях тесной координации и сотрудничества с государствами-участниками ОБСЕ, институтами ОБСЕ и миссиями ОБСЕ на местах, а также с другими международными организациями.

Более подробную информацию о БДИПЧ можно найти на веб-сайте организации по адресу: www.osce.org/odihr.

2. БДИПЧ и интеграция мигрантов

В соответствии со своим мандатом и применимыми обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, БДИПЧ ведет работу по оказанию содействия государствам-участникам в деле оценки, разработки и реализации миграционной политики и законодательства в интересах как принимающего общества, так и мигрантов. Одной из важнейших составляющих этой деятельности является укрепление защиты прав человека мигрантов. Бюро использует целостный подход к интеграции мигрантов и опирается на свои экспертные знания во всех областях программной деятельности, а также на экспертный потенциал других исполнительных структур ОБСЕ и, если это необходимо, миссий ОБСЕ на местах. ОБСЕ давно сотрудничает с соответствующими международными организациями, в частности, с УВКБ ООН, МОМ, МОТ и структурой «ООН-Женщины». БДИПЧ участвует в работе Консультативного форума по основным правам европейского агентства ФРОНТЕКС и в работе Комитета экспертов Совета Европы по вопросам административного задержания мигрантов, который в настоящее время занимается разработкой «Европейских правил административного задержания мигрантов». Бюро также сотрудничает с научным сообществом, аналитическими центрами и организациями гражданского общества, занимающимися вопросами миграции.

3. Обязательства ОБСЕ в области интеграции мигрантов

Со времени подписания Хельсинкского Заключительного акта 1975 г. государства-участники ОБСЕ отмечают, что рост легальной миграции в регионе ОБСЕ приносит пользу как принимающим странам, так и мигрантам, но при этом также приводит к возникновению различных экономических, социальных, человеческих и других вызовов[6]. Постепенно государства-участники признали, что некоторые из этих вопросов следует решать при помощи специальной политики в области интеграции мигрантов и в связи с этим приняли на себя обязательства, касающиеся различных аспектов интеграции мигрантов.

За прошедшие с тех пор более чем 40 лет государства-участники ОБСЕ приняли на себя ряд обязательств в области интеграции мигрантов. Эти обязательства, относящиеся к так называемому «человеческому измерению ОБСЕ», содержатся в постоянно растущем своде документов, принятых на саммитах и других политических форумах ОБСЕ.

Обязательства ОБСЕ разрабатывались совместно и принимались единогласно всеми государствами-участниками. В них сформулированы ожидания и требования в отношении всех государств-участников, касающиеся обращения с мигрантами и всеми лицами, которые находятся на их территории. Далее приводится краткий обзор тех аспектов интеграции мигрантов, которым посвящены обязательства ОБСЕ (более подробная информация и выдержки из соответствующих документов представлены в Модуле 2).

Аспекты интеграции мигрантов, указанные в обязательствах ОБСЕ
Обеспечение соответствия национальной практики в области миграции соответствующим международным обязательствам и обязательствам в рамках ОБСЕ
Борьба с дискриминацией, нетерпимостью и ксенофобией в отношении мигрантов и их семей
Содействие участию мигрантов в жизни общества (изучение государственного языка и ознакомление с общественной жизнью)
Поощрение интеграции трудовых мигрантов в принимающие общества
Уважение культурного и религиозного многообразия
Поощрение и защита прав человека и основных свобод
Содействие диалогу, партнерским связям и сотрудничеству между государствами-участниками ОБСЕ по вопросам, связанным с миграцией
Разработка и укрепление национальных стратегий и программ, направленных на интеграцию мигрантов
Поддержка равенства возможностей в отношении условий труда, образования, социального обеспечения, здравоохранения, жилья, членства в профсоюзах, а также в отношении культурных прав

6 См. раздел «Экономические и социальные аспекты мигрирующей рабочей силы» Заключительного акта совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 год), https://www.osce.org/helsinki-final-act.

СПРАВОЧНЫЕ РЕСУРСЫ К МОДУЛЮ 1

- United Nations Development Programme, Contribution to the fifteenth co-ordination meeting on international migration [Материалы, подготовленные для 15-го координационного совещания по международной миграции], 8 February 2017, http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/events/coordination/15/documents/papers/9_UNDP.pdf.
- European Commission, European Web Site on Integration: Migrant Integration Information and Good Practices [Европейский веб-сайт по интеграции: информация и примеры хорошей практики в области интеграции мигрантов], https://ec.europa.eu/migrant-integration/home.
- Migration Policy Group, European Web Site on Integration: Presentation [Европейский веб-сайт по интеграции: презентация], http://www.migpolgroup.com/diversity-integration/european-web-site-on-integration/.
- Yue, Y. and Le, Q., From 'Cultural Shock' to 'ABC Framework': Development of Intercultural Contact Theory [От «культурного шока» до «базовой системы»: развитие теории межкультурных контактов], International Journal of Innovative Interdisciplinary Research, Issue 2, 2012.
- International Organization for Migration (IOM), I am a migrant [Я – мигрант], https://iamamigrant.org.
- Penninx R., Integration: The Role of Communities, Institutions, and the State [Интеграция: роль местных общин, организаций и государства], Migration Policy Institute (MPI), 1 October 2003, https://www.migrationpolicy.org/article/integration-role-communities-institutions-and-state.
- Eurostat, Migrant integration statistics [Статистика интеграции мигрантов], http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migrant_integration_statistics.
- Chapter 1 – Report overview: making sense of migration in an increasingly interconnected world, World Migration Report 2017 [Глава 1 (обзорная) «Осмысление миграции во все более взаимосвязанном мире» – Доклад о мировой миграции за 2017 год], IOM, http://www.iom.int/wmr/chapter-1.
- Веб-страница по вопросам миграции БДИПЧ ОБСЕ: https://www.osce.org/odihr/migration.

МОДУЛЬ 2. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВАЯ БАЗА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ РАМКИ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ

ПРАВА И ОБЯЗАННОСТИ МИГРАНТОВ

Права мигрантов

Отдельной категории «права мигрантов» не существует. Права, которыми пользуются мигранты, сформулированы в праве прав человека, беженском праве, праве, касающемся трудящихся-мигрантов, и гуманитарном праве. В данном разделе сначала рассматривается международная и региональная правовая база по вопросам прав мигрантов, а затем предлагается обзор основных прав мигрантов, гарантированных международными правовыми документами.

Международно-правовые документы

Всеобщая декларация прав человека[7]**,** принятая в 1948 году, не имеет обязательной юридической силы, однако большинство ее положений являются общепризнанными нормами международного обычного права. Она охватывает широкий спектр прав человека.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП)[8] и **Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП)**[9] 1966 года обеспечивают юридическую основу для Декларации и применимы ко всем лицам, в том числе к мигрантам[10].

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД)[11] 1965 года осуждает расовую дискриминацию, которая определяется как «любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни» (статья 1.1). Однако наряду с этим Конвенция вновь подтверждает право государства проводить различие между своими гражданами и негражданами.

Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания[12] 1984 года распространяет принцип невозвращения[13] на все случаи, когда существуют серьезные основания пола-

---

7 Генеральная Ассамблея ООН, Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), 10 декабря 1948 г., https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.

8 Генеральная Ассамблея ООН, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), 16 декабря 1966 г., https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml.

9 Генеральная Ассамблея ООН, Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), 19 декабря 1966 г., https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.

10 МПГПП и МПЭСКП ратифицированы почти всеми государствами-участниками ОБСЕ, за исключением Андорры (подписала, но не ратифицировала МПГПП, не подписала и не ратифицировала МПЭСКП), Святого Престола (не подписал и не ратифицировал МПГПП и МПЭСКП) и Соединенные Штаты (подписали, но не ратифицировали МПЭСКП).

11 Генеральная Ассамблея ООН, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД), 21 декабря 1965 г., https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/raceconv.shtml.

12 Генеральная Ассамблея ООН, Конвенция ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, 10 декабря 1984 г., https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/torture.shtml.

13 Невозвращение – это принцип невынуждения беженцев или лиц, ищущих убежища, вернуться в страну, в которой они подвергнутся преследованиям.

гать, что, если лицо будет возвращено на родину, ему может угрожать там применение пыток.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ)[14] 1979 года не только обязывает государства бороться с дискриминацией в отношении всех женщин, в том числе женщин-мигрантов, но и содержит призыв к государствам принимать «все соответствующие меры, включая законодательные, для пресечения всех видов торговли женщинами и эксплуатации проституции женщин» (статья 6).

В Международной конвенции о правах ребенка (КПР)[15] 1989 года говорится о правах детей младше 18 лет и устанавливаются стандарты в отношении их права на здоровье, семью, образование, достаточный уровень жизни и т. д. Статьей 2 Конвенции запрещается дискриминация и предусматривается, что все преимущества, предоставляемые государством своим малолетним гражданам, также должны предоставляться всем детям, в том числе мигрантам и беженцам.

Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (МКПТМ)[16] 1990 года является единственной конвенцией ООН, имеющей непосредственное отношение к различным категориям мигрантов. Она не создает никаких новых прав для мигрантов, но направлена на то, чтобы гарантировать мигрантам равное обращение и такие же условия труда, как у граждан. Эта Конвенция вновь подтверждает основные нормы в области прав человека и является правовым инструментом, касающимся мигрантов и их семей – в том числе мигрантов, не имеющих необходимых документов (эта группа считается, как правило, наиболее уязвимой и незащищенной). Помимо подтверждения прав, предусмотренных Декларацией прав человека, Конвенция содержит положения по следующим вопросам:

- соблюдение условий в отношении вознаграждения и других условий труда (статья 25);
- равенство в получении крайне необходимой медицинской помощи (статья 28) и доступ к образованию (статья 30);
- предотвращение бесчеловечных условий жизни и труда, физического насилия и насилия на сексуальной почве, а также унижающего достоинство обращения (статьи 10-11, 25 и 54);
- гарантирование прав мигрантов на свободу мысли, выражения мнения и религии (статьи 12-13); гарантирование мигрантам доступа к информации о своих правах (статьи 33 и 37);
- обеспечение права мигрантов на равенство перед законом, что означает, что в отношении мигрантов действуют правильные процедуры, они имеют доступ к услугам перевода и им не назначается несоразмерное наказание (такое, как высылка) (статьи 16-20 и 22);
- гарантирование мигрантам доступа к образовательным и социальным услугам (статьи 27-28, 30, 43-45 и 54);
- обеспечение права мигрантов на участие в профсоюзах (статьи 26 и 40);

14 Генеральная Ассамблея ООН, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), 18 декабря 1979 г., https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml.

15 Генеральная Ассамблея ООН, Конвенция о правах ребенка (КПР), 20 ноября 1989 г., https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml.

16 Генеральная Ассамблея ООН, Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (МКПТМ), 18 декабря 1990 года, https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/migrant.shtml.

- гарантирование трудящимся-мигрантам права на получение от государства происхождения, государства работы по найму или государства транзита информации, касающейся «условий их пребывания, их прав и обязанностей согласно законам и практике» (статья 30). Это влечет за собой принятие «всех мер, которые [считаются] целесообразными, для распространения указанной информации или для обеспечения ее предоставления нанимателями, профсоюзами или другими соответствующими органами или учреждениями».

Конвенция о трудящихся-мигрантах ратифицирована несколькими государствами-участниками ОБСЕ (Азербайджаном, Албанией, Боснией и Герцеговиной, Кыргызстаном, Таджикистаном и Турцией) и подписана, но не ратифицирована Арменией. Примечательно то, что Конвенция не ратифицирована ни одним государством-участником ОБСЕ из Западной Европы и Северной Америки.

Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (КТОП ООН)[17] представляет собой инициированное ООН многостороннее соглашение против транснациональной организованной преступности. Она была принята в 2000 году резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН и также известна как Палермская конвенция. Два из трех ее протоколов касаются прав мигрантов: Протокол о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, а также Протокол против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху.

Существуют два важных документа **Международной организации труда** (МОТ), которые непосредственно применимы к трудящимся-мигрантам, в том числе к беженцам и нелегальным мигрантам, работающим по найму – **Конвенция о работниках-мигрантах**[18] 1949 года и **Конвенция о работниках-мигрантах (дополнительные положения)**[19] 1975 года, а также сопроводительные рекомендации к этим документам. Девятнадцать государств-участников ОБСЕ ратифицировали по крайней мере один из этих документов[20]. В данных конвенциях представлены указания относительно основных составляющих комплексной политики в области трудовой миграции, защиты трудящихся-мигрантов и мер по упрощению передвижения мигрантов и контролю за их передвижением. В них содержатся положения об управлении трудовой миграцией, борьбе с нелегальной миграцией и торговлей рабочей силой и, а также о выявлении нелегальной занятости мигрантов. Помимо этого, конвенции включают специальные положения о доступе к социальному и медицинскому обслуживанию и достаточному жилью. В них также предусматриваются меры по предоставлению бесплатных услуг и информации в целях оказания помощи мигрантам, меры по решению проблемы заведомо ложной информации о миграции, а также положения о переводе заработанных денежных средств, воссоединении семьи и обжаловании необоснованного

17 Генеральная Ассамблея ООН, Конвенция против транснациональной организованной преступности (КТОП ООН), 15 ноября 2000 г., https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/orgcrime.shtml.

18 Международная организация труда (МОТ), Конвенция о работниках-мигрантах, 1 июля 1949 года, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c097_ru.htm.

19 МОТ, Конвенция о работниках-мигрантах (дополнительные положения), 24 июня 1975 года, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c143_ru.htm.

20 Следующие государства-участники ОБСЕ ратифицировали Конвенцию о работниках-мигрантах (C97) и/или Конвенцию о работниках-мигрантах (дополнительные положения) (C143): Албания (C97), Армения (C97/C143), Бельгия (C97), Босния и Герцеговина (C97/C143), Кипр (C97/C143), Франция (C97), Германия (C97), Италия (C97/C143), Северная Македония (C97/C143), Молдова (C97), Черногория (C97), Нидерланды (C97), Норвегия (C97/C143), Португалия (C97/C143), Сан-Марино (C143), Сербия (C97), Словения (C97), Испания (C97), Швеция (C143) и Соединенное Королевство (C97).

прекращения найма и высылки. Этими документами также предусматривается равенство обращения с легальными мигрантами и гражданами и равенство их возможностей с точки зрения доступа к занятости, оплаты труда, налогов на заработную плату, социального страхования, доступа к судебным процедурам, прав профсоюзов, культурных прав и личных свобод.

Конвенция о статусе беженцев 1951 года[21] является основным правовым документом, определяющим термин «беженец» и закрепляющим права перемещенных лиц, а также правовые обязанности государств по их защите. Основным принципом является принцип невозвращения, согласно которому беженца нельзя возвращать в страну, в которой он столкнется с серьезной угрозой своей жизни (например, пытками) или свободе; в настоящее время этот принцип считается нормой международного обычного права. Конвенцией также предусматривается следующее:

- право не быть высланными, за исключением некоторых строго определенных условий (статья 32);
- право не подвергаться взысканию за незаконный въезд на территорию государства (статья 31);
- право на работу (статьи 17-19);
- право на жилище (статья 21);
- право на образование (статья 22);
- право на правительственную помощь и поддержку (статья 23);
- право на свободу исповедовать свою религию (статья 4);
- право обращения в суды (статья 16);
- право свободного передвижения в пределах территории (статья 26);
- право получения удостоверения личности и проездных документов (статьи 27 и 28).

Протокол 1967 года расширяет сферу применения Конвенции о беженцах 1951 года, которая первоначально ограничивалась лицами, ставшими беженцами из-за тех событий, которые имели место в Европе до 1 января 1951 г.

Региональные правовые инструменты

Помимо вышеупомянутых документов ООН и МОТ существует ряд региональных правовых инструментов, имеющих значение для тех государств-участников ОБСЕ, которые также являются членами других региональных организаций, в частности, Совета Европы и Европейского союза.

Правовые документы Совета Европы

Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ)[22] 1950 года применима ко всем лицам, в том числе к мигрантам, независимо от их правового статуса. Мигранты также получают средства правовой защиты своего права на уважение семейной жизни (статья 8 ЕКПЧ) и принципа недискриминации (статья 14) со стороны Европейского суда по правам человека в рамках его прецедентного права.

21 Генеральная Ассамблея ООН, Конвенция и Протокол о статусе беженцев, 28 июля 1951 года, https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml; https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees_prot.shtml.

22 Совет Европы, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод, 3 сентября 1953 г., https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf.

Европейская социальная хартия 1961 года и **дополнительные протоколы** к ней 1988 года, а также **пересмотренная Европейская социальная хартия**[23] (1996) имеют значение для мигрантов, являющихся гражданами государств-членов Совета Европы, однако применение этих документов обусловлено принципом взаимности[24]. Данные инструменты предусматривают, помимо прочего, право заниматься оплачиваемым трудом в другом государстве-члене Совета Европы и обязанность государств содействовать миграционному процессу, в том числе предоставлять информацию трудовым мигрантам, обеспечивать равное обращение с гражданами и негражданами в сфере занятости, защищать право на воссоединение семьи работника-мигранта и обеспечивать таким работникам гарантии против выдворения из страны (статьи 18 и 19).

В Европейской конвенции о правовом статусе трудящихся-мигрантов[25] (1977) содержатся положения о найме, медицинском обследовании, профессиональном экзамене, проезде, виде на жительство и разрешении на работу, воссоединении семьи, жилье, условиях труда, переводе сбережений, социальном обеспечении, социальной и медицинской помощи, истечении трудовых договоров, увольнении и повторном устройстве на работу, а также о подготовке к возвращению трудящихся-мигрантов в страну происхождения. Однако следует отметить, что данная Конвенция относится только к трудящимся-мигрантам договаривающихся сторон и что этот документ ратифицировали только восемь государств-участников ОБСЕ[26].

Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми[27] касается мигрантов, признанных пострадавшими от торговли людьми. Статьей 12 Конвенции требуется, чтобы государства оказывали помощь жертвам торговли людьми, в том числе путем предоставления надлежащего и безопасного крова, неотложной медицинской помощи, услуг письменного и устного перевода, юридической помощи и образования детям. Помимо этого, Конвенция запрещает выдворение жертвы на любых основаниях в течение 30-дневного периода размышления и рекомендует предоставлять жертвам вид на жительство ввиду их личного положения или разрешать им сотрудничать с властями в рамках рассмотрения уголовных дел против торговцев людьми (статья 14), а также предоставлять им компенсацию и правовую помощь (статья 15). Важно то, что в этом документе содержится положение об освобождении от наказания (статья 26), согласно которому государства могут отказаться от применения наказания за незаконную деятельность, к которой жертву принудили (например, за незаконное пересечение границы). Наконец, в 2008 г. был создан механизм мониторинга в форме группы экспертов (GRETA) для оценки выполнения Конвенции.

Правовые документы Европейского союза

В 1989 г. все государства-члены Европейского союза, за исключением Соединенного Королевства, приняли Хартию **Сообщества об основных социальных правах трудящихся**. В этом документе указаны основные принципы модели трудового права Европейского союза, и он определил развитие социальной модели Европейского союза

23 Совет Европы, Европейская социальная хартия (пересмотренная), 3 мая 1996 г., https://www.coe.int/ru/web/moscow/evropejskaa-social-naa-hartia.

24 Это положение оспорено Европейским комитетом по социальным правам.

25 Совет Европы, Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов, 24 ноября 1977 г., https://rm.coe.int/168007733d.

26 Испания, Италия, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Турция, Франция и Швеция. Конвенцию подписали Бельгия, Германия, Греция, Люксембург, Молдова и Украина.

27 Совет Европы, Конвенция о противодействии торговле людьми, 16 мая 2005 г., https://rm.coe.int/16805a937a.

в последующее десятилетие. Данная модель затем была расширена в **Хартии основных прав Европейского союза**[28]. При этом положения Хартии не могут расширить сферу действия права Европейского союза, и этот документ гарантирует всем лицам лишь некоторые социальные права – например, право на образование (статья 14). Более того, большинство прав, защищаемых Хартией, применимы только к гражданам и/или лицам, проживающим в стране на законных основаниях.

В правовой базе Европейского союза проводится различие между гражданами Европейского союза и различными категориями граждан третьих стран. Кроме того, к гражданам третьих стран, которые являются родственниками граждан Европейского союза, а также к гражданам Исландии, Лихтенштейна, Норвегии и Швейцарии применимы другие нормы[29]. Особые положения для каждой конкретной категории регулируются вторичным правом Европейского союза.

Выдержки из документов ОБСЕ и избранные обязательства ОБСЕ, касающиеся прав мигрантов

В обязательствах ОБСЕ не только содержатся конкретные обязательства, касающиеся миграции, но и подтверждаются многие международные конвенции об основных правах мигрантов. В Хельсинкском Заключительном акте 1975 г. признается, что общие нормы международного права – например, Всеобщей декларации прав человека – применимы ко всем государствам-участникам ОБСЕ. Помимо этого, МПГПП и МПЭСКП были одобрены государствами-участниками ОБСЕ в Мадриде в 1983 г. и Вене в 1989 г., а Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания была утверждена на Копенгагенском совещании Конференции по человеческому измерению ОБСЕ в 1990 г. На Копенгагенском совещании государствам-участникам также было рекомендовано присоединиться к ЕКПЧ и МПГПП, а в Хартии европейской безопасности, принятой в Стамбуле в 1999 году, государства-участники подтвердили свою готовность соблюдать право просить убежище и обеспечивать международную защиту беженцев согласно Конвенции о беженцах 1951 г. Государства-участники также вновь заявили о своих обязательствах в этой сфере в Плане действий ОБСЕ по борьбе с торговлей людьми, который ссылается на КТОП ООН и дополнительные протоколы к этой Конвенции о борьбе с торговлей людьми, а также на Конвенцию Совета Европы о противодействии торговле людьми.

Далее приводятся выдержки из основных обязательств ОБСЕ, касающихся мигрантов и интеграции мигрантов.

Хельсинкский Заключительный акт 1975 года (Сотрудничество в сфере экономики, науки и технологий и окружающей среды)

> Государства-участники,
>
> принимая во внимание, что перемещение рабочих-мигрантов в Европе приняло большие размеры и что оно является важным экономическим, социальным и гуманитарным фактором как в принимающих странах, так и в странах происхождения,

28 Европейский парламент (и др.), Хартия основных прав Европейского союза, 18 декабря 2000 г., https://www.refworld.org.ru/docid/52e647374.html.

29 Справочник по европейскому законодательству об убежище, границах и иммиграции. Агентство Европейского Союза по основным правам, 2014, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/handbook-law-asylum-migration_ru.pdf.

признавая, что миграция рабочих порождает также ряд экономических, социальных, гуманитарных и иных проблем как в принимающих странах, так и в странах происхождения,

учитывая надлежащим образом деятельность в этой области компетентных международных организаций, в частности, Международной организации труда, считают, что проблемы, возникающие в двустороннем плане в связи с миграцией рабочих в Европе, а также между государствами-участниками, должны рассматриваться непосредственно заинтересованными сторонами с тем, чтобы решать эти проблемы в их обоюдных интересах, в свете стремления каждого заинтересованного государства учитывать должным образом потребности, вызываемые его социально-экономическим положением, принимая во внимание обязанность каждого государства действовать в соответствии с двусторонними и многосторонними соглашениями, стороной которых оно является, и имея в виду следующие цели:

- поощрять усилия стран происхождения, направленные на расширение возможностей занятости для своих граждан на своей территории, в частности, путем развития экономического сотрудничества, отвечающего этой цели и приемлемого для заинтересованных стран происхождения и принимающих стран;
- обеспечивать, путем сотрудничества между принимающей страной и страной происхождения, создание условий, в которых могло бы происходить упорядоченное перемещение рабочих, ограждая при этом их личное и социальное благосостояние, и организовывать в соответствующих случаях набор и элементарную языковую и профессиональную подготовку трудящихся-мигрантов;
- обеспечивать равноправие между рабочими-мигрантами и гражданами принимающих стран в том, что касается условий найма и труда, а также социального обеспечения, и следить за тем, чтобы для рабочих-мигрантов создавались удовлетворительные условия жизни, особенно в отношении жилья;
- следить, насколько это возможно, за тем, чтобы рабочие-мигранты пользовались теми же возможностями, что и граждане принимающей страны, в отношении получения подходящей работы в случае безработицы;
- относиться благожелательно к тому, чтобы рабочие-мигранты получали профессиональную подготовку и, насколько это возможно, бесплатно обучались языку принимающей страны по месту работы;
- закрепить право рабочих-мигрантов по возможности регулярно получать информацию на своем родном языке как о стране происхождения, так и о принимающей стране;
- обеспечить детям рабочих-мигрантов, проживающих в принимающей стране, доступ к обычному для этой страны образованию на тех же условиях, что и для детей этой страны, и позволить, кроме того, преподавание родного языка, национальной культуры, истории и географии;
- иметь в виду, что рабочие-мигранты, особенно получившие квалификацию, возвращаясь в свою страну по прошествии некоторого времени, могут способствовать восполнению нехватки квалифицированной рабочей силы в стране происхождения;
- облегчать, насколько это возможно, воссоединение семей рабочих-мигрантов; (...)

Итоговый документ Мадридской встречи (1983), раздел «Сотрудничество в области экономики, науки и техники и окружающей среды»

> Государства-участники, в контексте положений Заключительного акта, касающихся мигрирующей рабочей силы в Европе, отмечают, что развитие мировой экономики в последнее время затронуло положение рабочих-мигрантов. В этой связи государства-участники выражают пожелание, чтобы принимающие страны и страны происхождения, руководствуясь духом взаимной заинтересованности и сотрудничества, интенсифицировали свои контакты, имея в виду дальнейшее улучшение общего положения рабочих-мигрантов и их семей, в частности, в том, что касается защиты прав человека, включая их экономические, социальные и культурные права, принимая особенно во внимание специальные проблемы мигрантов второго поколения. Они будут также стремиться обеспечивать или содействовать – в тех случаях, когда существуют разумные потребности, – соответствующему преподаванию языка и культуры страны происхождения.

Итоговый документ **Венской встречи (1989)**, раздел **«**Сотрудничество в области экономики, науки и техники и окружающей среды»

> (40) Государства-участники подчеркивают необходимость эффективного осуществления положений Заключительного акта и мадридского Итогового документа, касающихся рабочих-мигрантов и их семей в Европе. Они просят принимающие страны и страны происхождения предпринять усилия с тем, чтобы улучшать в дальнейшем экономические, социальные, культурные и другие условия жизни рабочих-мигрантов и их семей, законно проживающих в принимающих странах. Они рекомендуют, чтобы принимающие страны и страны происхождения содействовали двустороннему сотрудничеству между ними в соответствующих областях с целью способствовать реинтеграции рабочих-мигрантов и их семей, возвращающихся в страну происхождения.
>
> (41) Государства-участники (...) будут благожелательно рассматривать ходатайства о воссоединении семей, а также о семейных контактах и поездках рабочих-мигрантов из других государств- участников, законно проживающих в принимающих странах.
>
> (42) Государства-участники будут обеспечивать, чтобы рабочие-мигранты из других государств-участников и их семьи могли свободно пользоваться благами своей национальной культуры, сохранять ее и иметь доступ к культуре принимающей страны.
>
> (43) С целью обеспечения эффективного равенства возможностей между детьми рабочих-мигрантов и детьми своих граждан в отношении доступа ко всем видам и уровням образования, государства-участники подтверждают свою готовность принять меры, необходимые для более полного использования и улучшения возможностей получения образования. Кроме того, они будут поощрять или облегчать там, где имеется разумная потребность, дополнительное преподавание для детей рабочих-мигрантов на их родных языках.
>
> (44) Государства-участники признают, что вопросы рабочих-мигрантов имеют свое человеческое измерение.

Копенгагенский документ (1990)

(22) Государства-участники подтверждают, что защита и поощрение прав рабочих-мигрантов имеют свое человеческое измерение. В этом контексте они

(22.1) – соглашаются, что защита и поощрение прав рабочих-мигрантов является задачей всех государств-участников и как таковые они должны рассматриваться в рамках процесса СБСЕ;

(22.2) – подтверждают свое обязательство полностью обеспечивать в своем внутреннем законодательстве права рабочих-мигрантов, предусмотренные международными соглашениями, участниками которых они являются;

(22.3) – считают, что в будущих международных инструментах, касающихся прав рабочих-мигрантов, они должны учитывать тот факт, что данный вопрос важен для них всех.

(...)

Парижская хартия для новой Европы «Новая эра демократии, мира и единства» **(1990)**

Мы признаем, что проблемы рабочих-мигрантов и их семей, законно проживающих в принимающих странах, имеют экономические, культурные и социальные аспекты, а также свое человеческое измерение. Мы вновь подтверждаем, что защита их прав и содействие им, а также выполнение соответствующих международных обязательств является нашим общим делом.

Московский документ (1991)

(38) Государства-участники признают необходимость обеспечить уважение прав трудящихся-мигрантов и их семей, законно проживающих в государствах- участниках, и особо отметить их право на свободное проявление их национальных, культурных, религиозных и языковых особенностей. Осуществление таких прав может подлежать лишь таким ограничениям, которые установлены законом и соответствуют международным стандартам.

(38.1) Они осуждают все акты дискриминации по признаку расы, цвета кожи и этнического происхождения, нетерпимости и ксенофобии в отношении трудящихся-мигрантов. Они будут принимать в соответствии с национальным законодательством и международными обязательствами эффективные меры для поощрения терпимости, понимания, равенства возможностей и уважения основных прав человека трудящихся-мигрантов; и примут, если они еще не сделали этого, меры по запрещению актов, представляющих собой подстрекательство к насилию, основанному на национальной, расовой, этнической или религиозной дискриминации, враждебности или ненависти.

(38.2) Они примут соответствующие меры, которые бы позволили трудящимся-мигрантам принимать участие в общественной жизни государств-участников.

(38.3) Они отмечают, что вопросы, связанные с человеческим измерением трудящихся- мигрантов, проживающих на их территории, как и любые другие вопросы, относящиеся к человеческому измерению, могли бы быть подняты в рамках механизма человеческого измерения.

Хельсинкский документ 1992 года (раздел «Решения: VI. Человеческое измерение»)

Государства-участники:

(...)

(36) Вновь заявляют, что права человека и основные свободы являются всеобщими и что рабочие-мигранты также пользуются этими правами и свободами, независимо от места их проживания, а также подчеркивают важность выполнения всех обязательств по СБСЕ в отношении рабочих-мигрантов и их семей, законно проживающих на территории государств-участников.

(37) Будут способствовать созданию условий для развития более гармоничных отношений между рабочими-мигрантами и обществом государства-участника, в котором они законно проживают. С этой целью они будут, в частности, принимать меры, направленные на то, чтобы способствовать освоению рабочими-мигрантами и их семьями языков и ознакомлению с общественной жизнью соответствующего государства-участника, в котором они законно проживают, с тем чтобы предоставить им возможность участвовать в жизни общества принимающей страны.

(38) Будут в соответствии со своей внутренней политикой, своими внутренними законами и международными обязательствами стремиться в соответствующих случаях к созданию для законно проживающих и работающих рабочих-мигрантов условий, способствующих обеспечению равных возможностей в том, что касается условий труда, образования, социального обеспечения и здравоохранения, обеспечения жильем, возможности участия в профсоюзной деятельности, а также культурных прав.

Будапештский документ 1994 года (раздел «Решения: VIII. Человеческое измерение»)

28. Государства участники вновь подтверждают, что права человека являются всеобщими и неделимыми. Они признали, что защита и обеспечение прав рабочих мигрантов имеют свое человеческое измерение. Они подчеркивают право рабочих мигрантов на свободное проявление своих этнических, культурных, религиозных и языковых особенностей.

Осуществление этих прав может подвергаться таким ограничениям, которые установлены законом и соответствуют международным нормам.

29. Они постановили, что должны приниматься надлежащие меры для более эффективного предотвращения расистских вылазок и других насильственных проявлений нетерпимости в отношении рабочих мигрантов и их семей.

30. Они вновь подтверждают свое осуждение всех актов дискриминации по признаку расы, цвета кожи и этнического происхождения, а также нетерпимости и ксенофобии в отношении рабочих мигрантов. В соответствии с внутренним законодательством и международными обязательствами они будут и впредь предпринимать эффективные меры в этой области.

31. Они будут продолжать содействовать социальной интеграции рабочих мигрантов в тех странах, где они законно проживают. Они признают, что успех процесса интеграции также зависит от его активного осуществления самими мигрантами, и, соответственно, приняли решение поощрять их в этом отношении.

Стамбульский документ 1999 года (**Хартия европейской безопасности**: III. **Наш общий ответ**)

22. Мы отвергаем любую политику этнических чисток или массового изгнания. Мы вновь подтверждаем свою приверженность уважению права на поиск убежища и обеспечению международной защиты беженцев в соответствии с Конвенцией о статусе беженцев 1951 года и Протоколом к ней 1967 года, а также содействию добровольному, достойному и безопасному возвращению беженцев и внутренне перемещенных лиц.

Маастрихтский документ 2003 года (Решение № 4/03 «Толерантность и недискриминация», принятое на 11-й встрече Совета министров ОБСЕ)

Совет министров

(...)

11. Принимает обязательство бороться с дискриминацией против рабочих-мигрантов. Обязуется также облегчать социальную интеграцию рабочих-мигрантов в тех странах, где они законно проживают. Призывает БДИПЧ укреплять свою деятельность в этой области;

12. Обязуется в этой связи, при соблюдении национального законодательства и международных обязательств, вести борьбу с дискриминацией лиц, ищущих убежища, а также беженцев, там, где она существует, и призывает БДИПЧ укреплять свою деятельность в этой области.

(...)

Заключительный документ 12-й встречи Совета министров ОБСЕ в Софии, 2004 год (Приложение к Решению № 12/04 «Толерантность и недискриминация» – Решение Постоянного совета № 621 «Толерантность и борьба с расизмом, ксенофобией и дискриминацией»)

Государства-участники обязуются:
(...)

- принимать в соответствии со своим внутренним законодательством и международными обязательствами меры против дискриминации, нетерпимости и ксенофобии в отношении мигрантов и рабочих-мигрантов;
- рассмотреть вопрос о принятии мер по повышению осведомленности общественности относительно обогащающего вклада мигрантов и рабочих- мигрантов в жизнь общества.
- (...)

Документ 13-й встречи Совета министров ОБСЕ в Любляне, 2005 год (Решение № 2/05 «Миграция»)

Совет министров,

вновь подтверждая обязательства, касающиеся миграции, и в частности рабочих-мигрантов, а также другие обязательства в этой области (...),

отмечая растущее значение миграции, а также сопряженные с нею как вызовы, так и благоприятные возможности для государств-участников,

отмечая далее, что явление миграции становится по своему характеру более разноплановым и сложным и в силу этого требует всестороннего рассмотрения и, соответственно, межизмеренческого подхода на национальном, региональном и международном уровнях,

отмечая, что всем государствам следует принять на национальном уровне эффективные нормы по регулированию миграции,

подчеркивая, что миграция – это, по существу, транснациональная проблема, требующая сотрудничества между государствами,

признавая, что миграция является важным социально-экономическим и гуманитарным фактором не только для стран происхождения, но и для принимающих стран,

признавая также, что успешная политика интеграции, предполагающая, в частности, уважение культурного и религиозного многообразия и поощрение и защиту прав человека и основных свобод, является фактором укрепления стабильности и общественного согласия в наших странах,

(...)

считая, что ОБСЕ в рамках ее всеобъемлющего подхода к безопасности могла бы вносить свой вклад, в частности, путем:

- плотного взаимодействия и налаживания более тесных партнерских связей с международными организациями, предметно занимающимися проблемой миграции,
- облегчения диалога и сотрудничества между государствами-участниками, включая страны происхождения, транзита и назначения в регионе ОБСЕ, а также партнерами ОБСЕ по сотрудничеству и ее средиземноморскими партнерами по сотрудничеству,
- оказания государствам-участникам по их просьбе помощи в разработке эффективной политики в области миграции и в выполнении их соответствующих обязательств, принятых в ОБСЕ,
- побуждения государств-участников к рассмотрению вопроса о присоединении к соответствующим международным документам,

Документ 15-й встречи Совета министров ОБСЕ в Мадриде, 2007 год (Решение № 10/07 «Толерантность и недискриминация: содействие взаимному уважению и пониманию»)

Совет министров,

(...)

признавая, что проявления нетерпимости и дискриминации могут подрывать усилия, направленные на защиту прав индивидов, включая мигрантов, беженцев и лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, и лиц без гражданства,

(...)

7. Призывает государства-участники защищать мигрантов, на законных основаниях проживающих в принимающих странах, и лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, лиц без гражданства и беженцев от расизма, ксенофобии, дискриминации и жестоких проявлений нетерпимости и разрабатывать или усиливать национальные стратегии и программы в направлении интеграции легальных мигрантов, для чего необходимо также проявление активных усилий со стороны последних;

(...)

Документ 17-й встречи Совета министров ОБСЕ в Афинах, 2009 год (Решение № 5/09 «Управление миграционными процессами»)

Совет министров,

(...)

признавая растущее значение и выгоды эффективного управления миграционными процессами для социально-экономического развития, общественного согласия, безопасности и стабильности во всех странах, в том числе в странах происхождения, транзита и назначения, и в полной мере признавая права человека за мигрантами и членами их семей,

подчеркивая важность интеграции миграционной политики в стратегии по решению экономических и социальных задач, природоохране, развитию и безопасности и управления миграционными процессами с использованием основанных на сотрудничестве, всеобъемлющих и межизмеренческих подходов,

подчеркивая необходимость облегчения законной миграции и борьбы с незаконной миграцией,

учитывая многообразие подходов государств-участников ОБСЕ к проблемам миграции и обращаясь к их опыту и примерам оптимальной практики,

подчеркивая необходимость углубления диалога и сотрудничества на всех уровнях внутри государств и между всеми государствами, а также со всеми соответствующими заинтересованными сторонами, в том числе социальными партнерами, представителями делового мира, гражданского общества и академических кругов, в целях эффективного использования благоприятных возможностей и нахождения ответов на вызовы, связанные с комплексным управлением миграционными процессами,

подтверждая, что сотрудничество, диалог и обмен положительной практикой и информацией по вопросам управления миграцией по-прежнему являются важным компонентом принятого в ОБСЕ всеобъемлющего подхода к безопасности, который пользуется должной поддержкой в рамках соответствующих мандатов, возможностей и ресурсов во всех трех измерениях,

1. Рекомендует государствам-участникам продолжать деятельность в сфере управления миграционными процессами и для этого:

   - уделять особое внимание устранению первопричин миграции;

- обеспечивать, чтобы их национальная практика в области миграции соответствовала их международно-правовым обязательствам и обязательствам в рамках ОБСЕ;
- продолжать, по мере необходимости, разработку и активизировать осуществление всеобъемлющей и эффективной национальной миграционной политики и планов действий;
- совершенствовать сбор сопоставимых данных о миграции с целью содействия диалогу и обмену лучшей практикой на уровне ОБСЕ;
  (...)
- уважать права человека применительно к мигрантам и прилагать более решительные усилия для борьбы с дискриминацией, нетерпимостью и ксенофобией в отношении мигрантов и членов их семей;
  (...)

5. Поручает Постоянному совету, его неофициальным вспомогательным органам и исполнительным структурам ОБСЕ в соответствии с их надлежащими мандатами по всем измерениям, в рамках принятого в Организации всеобъемлющего подхода к безопасности и в пределах существующих ресурсов, среди прочего:

- обеспечить широкую региональную платформу для поддержания диалога по вопросам миграции и безопасности как между государствами-участниками ОБСЕ, так и между государствами-участниками и партнерами по сотрудничеству с привлечением других надлежащих заинтересованных сторон в полном соответствии с Правилами процедуры ОБСЕ;
- продолжать работать над гендерными аспектами миграции;
- помогать государствам-участникам, по их запросу, совершенствовать миграционное законодательство и разрабатывать и эффективно осуществлять национальные программы путем оказания консультационного содействия и подготовки кадров в сотрудничестве с соответствующими международными и региональными организациями;
  (...)
- продолжать оказывать государствам-участникам, по их запросу, содействие во внедрении эффективных методов управления миграционными процессами, в том числе путем обмена примерами оптимальной практики, в облегчении законной миграции и в борьбе с незаконной миграцией, уделяя при этом повышенное внимание двустороннему и многостороннему сотрудничеству в этой сфере.

Заключительный документ 20-й встречи Совета министров ОБСЕ в Киеве, 2013 год (**Решение №** 4/13 **«Н**аращивание усилий ОБСЕ по выполнению плана действий по улучшению положения рома и синти в регионе ОБСЕ с уделением особого внимания женщинам, молодежи и детям этих народностей»)

Совет министров, (...)

призывает государства-участники: (...)

2. Предотвращать дальнейшую маргинализацию и изоляцию рома и синти и противодействовать дискриминации и проявлениям насилия на почве нетерпимости в отношении рома и синти, в том числе в отношении цыган-мигрантов.

Документ 23-й встречи Совета министров ОБСЕ в Гамбурге, 2016 год (Решение № 3/16 «Роль ОБСЕ в управлении перемещением больших групп мигрантов и беженцев»)

Совет министров,

признавая весомость связанных с безопасной, упорядоченной и регулируемой миграцией выгод и благоприятных возможностей, которые часто недооцениваются, отмечая при этом, что нерегулируемое перемещение больших групп мигрантов нередко порождает сложные вызовы, а также признавая весомый экономический и социальный вклад, который мигранты и беженцы способны внести в обеспечение инклюзивного роста и устойчивого развития,

признавая ведущую роль Организации Объединенных Наций, приветствуя предпринятые сербским и немецким председательствами ОБСЕ с 2015 года усилия по поиску в ОБСЕ путей решения проблем, связанных с более эффективным управлением этими перемещениями, отмечая многие конкретные меры, касающиеся миграции и беженцев, которые уже были предприняты исполнительными структурами ОБСЕ в рамках их существующих мандатов, а также государствами-участниками в порядке выполнения действующих обязательств в рамках ОБСЕ, соответствующих документов Организации Объединенных Наций и национальных стратегий,

опираясь на итоги углубленных дискуссий, проведенных в ОБСЕ, особенно в ходе слушаний, состоявшихся весной 2016 года на заседаниях неофициальной рабочей группы по вопросу о потоках мигрантов и беженцев и на специальном заседании Постоянного совета ОБСЕ, состоявшемся 20 июля 2016 года,

1. Отмечает работу неофициальной рабочей группы по вопросу о потоках мигрантов и беженцев и ее итоги, обсужденные на специальном заседании Постоянного совета ОБСЕ 20 июля 2016 года;

2. Побуждает исполнительные структуры ОБСЕ продолжить в рамках имеющихся у них мандатов и ресурсов свою работу по проблеме миграции, в том числе путем наращивания деятельности, ведущей к обмену передовым опытом и активизации диалога и сотрудничества с партнерами по сотрудничеству, так чтобы эта работа дополняла деятельность, которая ведется другими соответствующими международными организациями и учреждениями;

3. Побуждает государства-участники использовать, среди прочего, площадку ОБСЕ, в том числе соответствующие рабочие органы Организации, для дальнейшей работы над проблемами, связанными с миграцией, там, где ОБСЕ наработан собственный экспертный потенциал, и активизировать диалог по вопросам, касающимся миграции, в части разработки возможных эффективных мер и совместных подходов к их решению.

Обзор избранных прав мигрантов

Все мигранты имеют неотъемлемые основные права человека и свободы, которые защищены соглашениями о правах человека и международным обычным правом. Основные стандарты в сфере прав человека в равной степени применимы к гражданам и мигрантам, независимо от их правового статуса в конкретной стране, и запрещают дискриминацию по признаку национального происхождения. Однако международным правом прав человека также предусматриваются определенные исключения, которые позволяют государствам различающееся обращение с гражданами и негражданами

в ситуации, когда это различие в обращении служит законной цели государства и соразмерно этой цели[30]. Например, как говорится ниже, право на невозвращение может быть ограничено с учетом угроз национальной безопасности и общественному порядку. Помимо этого, права мигрантов также регулируются национальным законодательством, которое в значительной степени различается в регионе ОБСЕ.

Минимальные основные права, применимые ко всем людям, в том числе ко всем категориям мигрантов:

- Право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность
- Право на самоопределение
- Право на уважение частной и семейной жизни, неприкосновенности жилища и тайны переписки
- Право на свободу мысли и свободу выражения мнения
- Право на гуманное обращение в период досудебного задержания
- Право на равенство перед законом
- Право на свободу от дискриминации
- Право покинуть любую страну и вернуться в свою страну
- Запрет рабства/работорговли
- Запрет пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания
- Запрет произвольного длительного содержания под стражей
- Запрет имеющих обратную силу уголовных наказаний
- Принцип невозвращения

Право на жизнь

Право на жизнь является одним из фундаментальных прав и применимо ко всем людям. Ни один мигрант не может быть произвольно лишен этого права, в том числе во время своей поездки из страны происхождения в страну назначения и наоборот (см. статью 6 МПГПП и статью 9 МКПТМ). Государства должны осуществлять судебное преследование за нарушения права на жизнь, включая внесудебные казни[31]. Также предусматривается право на гуманитарную помощь во время транзита между странами.

Равенство и свобода от дискриминации

Международное право прав человека гарантирует свободу от дискриминации при пользовании правами человека для всех людей, включая мигрантов. Например, статья 2(2) МПЭСКП гласит, что государства-участники Пакта «обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства». Похожее положение содержится в статье 2(1) МПГПП.

---

30 См., например: CERD General Recommendation XXX on Discrimination Against Non Citizens [Комитет по ликвидации расовой дискриминации, Общая рекомендация № 30 о дискриминации неграждан], 1 октября 2002 г., http://www.refworld.org/publisher,CERD,GENERAL,,45139e084,0.html.

31 См. также: Генеральная Ассамблея ООН, Резолюция № 23/20 «Права человека мигрантов», 26 июня 2013 г., п. 4(c), https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/151/88/PDF/G1315188.pdf?OpenElement.

Положения о равенстве и свободе от дискриминации, которые содержатся в КЛДЖ, КПР и КЛРД, применимы и к мигрантам, которые относятся к группам лиц, рассматриваемых в этих конвенциях. Кроме того, в Декларации МОТ об основополагающих принципах и правах в сфере труда[32], помимо прочих прав, отстаивается недискриминация на рабочем месте. В Европейском союзе принцип недискриминации закреплен в главе о равенстве Хартии основных прав Европейского союза. Помимо этого, существует несколько директив ЕС по вопросам равенства, в частности, Директива по расовому равенству[33] и Директива по равенству в сфере занятости[34].

Защита от произвольного ареста и содержания под стражей

Статья 16(4) МКПТМ непосредственно защищает трудящихся-мигрантов и членов их семей от произвольного ареста и содержания под стражей, индивидуально или коллективно. Помимо этого, ЕКПЧ (статься 5) и МПГПП (статья 9) защищают всех лиц, в том числе мигрантов, от произвольного ареста и содержания под стражей. Статьей 9 МПГПП также предусматривается, что государство должно доказать, что содержание под стражей не является произвольным, продемонстрировав, что другие, менее жесткие, меры (не связанные с содержанием под стражей), были рассмотрены и признаны недостаточными. Согласно решению Европейского суда по правам человека (дело «Саади против Соединенного Королевства»), содержание мигранта под стражей в течение необоснованно долгого времени без сообщения ему основания для его содержания под стражей является нарушением ЕКПЧ[35].

Защита от пыток и бесчеловечного обращения

Запрет пыток является императивной нормой международного права[36]. Они запрещены даже при исключительных обстоятельствах, будь то состояние войны или чрезвычайное положение (статья 2(2) Конвенции ООН против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также статья 7 МПГПП и статья 3 ЕКПЧ). Право мигрантов на свободу от пыток и жестокого, бесчеловечного или унижающего достоинство обращения также гарантировано статьей 10 МКПТМ, а право на гуманное обращение во время содержания под стражей защищено статьей 17(1) МКПТМ.

Принцип невозвращения

Статья 3 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания гарантирует лицу право не быть принудительно высланным на территорию, на которой это лицо подвергнется преследованиям,

---

32 МОТ, Декларация об основополагающих принципах и правах в сфере труда, 18 июня 1998 г., https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/ilo_principles.shtml.

33 European Council, Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin [Директива Совета Европейского союза 2000/43/EC от 29 июня 2000 г., имплементирующая принцип равного обращения с людьми, независимо от их расового или этнического происхождения], http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML.

34 European Council, Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation [Европейский совет, Директива 2000/78/EC от 27 ноября 2000 г. о создании общей основы для обеспечения равного обращения в сфере занятости и труда], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&from=EN.

35 Saadi v. United Kingdom [Саади против Соединенного Королевства], 13229/03, European Court of Human Rights, 29 January 2008, http://www.refworld.org/cases,ECHR,47a074302.html.

36 Согласно международному праву, императивной нормой является норма, отступление от которой или частичная отмена которой не разрешены.

если это не «продиктовано соображениями национальной безопасности или общественного порядка». Принцип невозвращения также запрещает возвращать беженца или просителя убежища «на границу страны, где их жизни или свободе угрожает опасность вследствие их расы, религии, гражданства, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений» (статья 33(1) Конвенции о беженцах).

Запрет коллективной высылки

Помимо этого, статья 22(1) МКПТМ запрещает коллективную высылку мигрантов и требует, чтобы государства выносили решения относительно каждого трудящегося-мигранта в индивидуальном порядке. Коллективная высылка иностранцев также запрещена многими основными договорами по правам человека[37].

Свобода передвижения

В соответствии с правом на свободу передвижения, несмотря на то, что мигранты не имеют права на въезд в государство, им гарантировано неограниченное передвижение на территории государства, в котором они находятся, а также право покинуть это государство и право вернуться домой в свою страну (статья 12 МПГПП, статья 39 МКПТМ, статья 10(2) КПР и статья 5 КЛРД). Любое ограничение этого принципа должно быть предусмотрено законом и быть необходимым для достижения законной цели.

Право на начальное образование

Государства обязаны предоставить всем детям бесплатное обязательное начальное образование в государственных учебных заведениях (статья 28(1)(a) КПР; статьи 13.2(a) и 14 МПЭСКП), в том числе детям нелегальных мигрантов (статья 30 МКПТМ). Помимо этого, Комитет по трудящимся-мигрантам отметил, что школы нельзя принуждать сообщать в государственные органы информацию о том, что родители учащихся имеют статус мигрантов, и что операции по проверке миграционного режима нельзя проводить на территории учебных заведений или рядом с ними[38]. Более подробную информацию о праве мигрантов на образование см. в Модуле 8.

На региональном уровне данное право также гарантировано ЕКПЧ (Протокол 1, статья 2 «Право на образование») и Европейской социальной хартией (статья 19 «Право работников-мигрантов и их семей на защиту и помощь»). Правовая база Европейского союза также гарантирует право на образование каждому человеку (статья 14 Хартии основных прав ЕС); детям мигрантов, не имеющих урегулированного статуса (статья 14(1) Директивы о возвращении)[39], и детям просителей убежища (статья 14 Директивы об условиях приема)[40].

---

37 Совет Европы, Протокол № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, 16 сентября 1963 г., http://www.echr.ru/documents/doc/2440803/2440803.htm.

38 Комитет ООН по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Замечание общего порядка № 2 о правах трудящихся-мигрантов, не имеющих постоянного статуса, и членов их семей, 28 августа 2013 года, https://undocs.org/ru/CMW/C/GC/2.

39 European Parliament and Council, Directive 2008/115/EC on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals [Европейский парламент и Совет, Директива 2008/115/EC по общим стандартам и процедурам в государствах-членах ЕС для возвращения незаконно пребывающих граждан третьих стран], 16 December 2008, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN.

40 European Parliament and Council, Directive 2013/33/EU on laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Европейский парламент и Совет, Директива 2013/33/EU об установлении стандартов приема лиц, ходатайствующих о международной защите (переработанная)], 26 June 2013, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&from=EN.

Экономические и трудовые права

Право на труд не является абсолютным правом на занятость, и государства могут ограничивать доступ мигрантов к рынку труда (статья 6(1) МПЭСКП). При этом мигранты имеют право на справедливое вознаграждение за труд (Конвенция МОТ № 95 об охране заработной платы), справедливые и благоприятные условия труда (статья 7(d) МПЭСКП) и свободу объединений для осуществления трудовых прав (статья 22 МПГПП, статья 8(1) МПЭСКП, статья 6 (1)(a)(ii) Конвенции МОТ № 97 о работниках-мигрантах (пересмотренной) 1949 года и статьи 17-19 Конвенции о беженцах 1951 года).

Рабство и подневольное состояние запрещены статьей 8 МПГПП, а также статьей 11 МКПТМ, которой непосредственно запрещен и принудительный труд (подобный запрет содержится и в статьях 3 и 5 Палермского протокола к КТОП ООН). Конвенция МОТ о принудительном или обязательном труде (№ 29) также запрещает использовать незаконное лишение свободы или удержание проездных документов как способ принудить мигрантов к обязательному труду[41].

В отношении детей-мигрантов Комитет по правам ребенка рекомендует государствам разработать политику в сфере труда и миграции в соответствии с конвенциями Комитета и конвенциями МОТ[42]. В регионе ОБСЕ обычным минимальном возрастом для трудоустройства является 15-16 лет.

В случае если неграждане, в том числе трудящиеся-мигранты, делают взносы в программу социального обеспечения, у них должна быть возможность пользоваться этими взносами или получить свои взносы обратно, если они покидают страну; они также должны иметь доступ к программам материальной помощи, к приемлемым с финансовой точки услугам здравоохранения и к поддержке семьи (статья 2(2) МПЭСКП). Помимо этого, согласно статье 27 МКПТМ, все трудящиеся-мигранты и члены их семей, независимо от своего статуса, имеют право на такое же обращение, каким пользуются граждане, «в той степени, в какой они выполняют требования, предусмотренные применимым законодательством этого государства и применимыми двусторонними или многосторонними договорами».

Хартия основных свобод Европейского союза также предусматривает свободу собраний и объединений (статья 12), право на труд и на осуществление профессиональной деятельности, которую человек свободно выбирает или на которую он свободно соглашается (статья 15(1)), свободу предпринимательства (статья 16), право на ведение переговоров и коллективные действия (статья 28), право на доступ к услугам трудоустройства (статья 29), защиту в случае незаконного увольнения (статья 30), справедливые и равные условия труда (статья 31), запрещение использования детского труда и охрану труда молодых людей (статья 32). Доступ к рынку труда регулируется вторичным правом Европейского союза в отношении каждой конкретной категории. Более подробную информацию о трудовой миграции см. в Модуле 5.

---

41 МОТ, Конвенция МОТ Конвенция о принудительном или обязательном труде, 28 июня 1930 года, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c029_ru.htm.

42 См., например, МОТ, Конвенция О минимальном возрасте для приема на работу, 26 июня 1973 года, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c138_ru.htm; МОТ, Конвенция о запрещении и немедленных мерах по искоренению наихудших форм детского труда, 17 июня 1999 года, https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/convention182.shtml; МОТ, Конвенция о достойном труде домашних работников, 16 июня 2011 года, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_c189_ru.htm.

Семейные права

В целом ряде международных инструментов по правам человека, которые также применимы и к мигрантам, подчеркивается важность защиты семейной жизни, в том числе семей мигрантов (статьи 10(1) и 12 ВДПЧ; статья 23(1) МПГПП; статья 10(1) КПР и статья 16 КЛДЖ). В соответствии с рядом международных норм в области прав человека государства обязаны учитывать семейную жизнь мигрантов и членов их семей при принятии решений об их въезде в страну, содержании под стражей или выдворении. Например, согласно МКПТМ (статья 44(1)), «государства-участники, признавая, что семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства, принимают надлежащие меры для обеспечения защиты единства семей трудящихся-мигрантов». На региональном уровне статья 19 Европейской социальной хартии обязывает государства «содействовать в максимально возможной степени воссоединению семей трудящихся-мигрантов, которым разрешено обосноваться на их территории», а Директива ЕС о праве на воссоединение семьи дополнительно регулирует этот вопрос. Более подробную информацию о семейных правах мигрантов см. в Модуле 3 (занятие 2, посвященное вопросу о воссоединении семьи).

Право на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья

Статьей 12 МПЭСКП устанавливается право всех людей на наивысший достижимый уровень здоровья. Согласно статье 28 МКПТМ, государства обязаны предоставить трудящимся-мигрантам и членам их семей медицинскую помощь, которая является срочно необходимой для сохранения их жизни, на основе равноправия с гражданами государства. Дети без сопровождения взрослых и дети, разлученные со своими родителями и семьей, а также дети-беженцы пользуются особой защитой по международному праву, и с ними следует обращаться как с детьми, которые являются гражданами, при обеспечении им доступа к охране здоровья[43]. Право мигрантов на охрану здоровья также гарантировано Европейской социальной хартией (статья 13 «Доступ к социальной и медицинской помощи») и Хартией основных прав Европейского союза (статья 35 «Об охране здоровья»). Охрана здоровья также регулируется вторичным правом Европейского союза. Более подробную информацию о правах мигрантов на охрану здоровья см. в Модуле 9.

Гражданские, политические и культурные права мигрантов

Международные правовые стандарты гарантируют всем мигрантам, в том числе мигрантам, не имеющим необходимых документов, доступ почти ко всем гражданским и политическим правам, в том числе к праву на свободное выражение мнения, свободу собраний и объединений, а также на членство в профсоюзах (МПГПП и МКПТМ). Однако указанные конвенции допускают ограничения в отношении избирательных прав мигрантов в стране происхождения или проживания. Более подробную информацию о гражданских и политических правах мигрантов см. в Модуле 10.

В соответствии с МПГПП (статья 27), всем мигрантам, которые принадлежат к группе, образуемой этническим, религиозным или языковым меньшинством, гарантировано

43 См. Комитет по правам ребенка, Замечание общего порядка № 6 «Обращение с несопровождаемыми и разлученными детьми за пределами страны их происхождения», 1 сентября 2005 года, https://undocs.org/ru/CRC/GC/2005/6; УВКБ ООН, Заключение № 84 (XLVIII) по вопросу о детях и подростах-беженцах, 17 октября 1997 года, пункт (a)(iii), http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c68c/refugee-children-adolescents.html.

право пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком совместно с другими членами своей общины. Согласно интерпретации Комитета по правам человека, данное право применимо ко всем лицам на конкретной территории независимо от их статуса проживания. Более того, государства имеют позитивную обязанность защищать это право и идентичность меньшинства при помощи инициатив в области политики[44].

Право на доступ к правосудию

Мигранты имеют такое же право на доступ к правосудию, как любой другой субъект права. Тем не менее, во многих случаях статус мигранта может отрицательно повлиять на реализацию этого права.

Право на доступ к правосудию без какой-либо дискриминации закреплено в ряде основных договоров по правам человека – например, в МПГПП (см. выше) – и применимо во всех государствах-участниках ОБСЕ. Помимо этого, в обязательствах ОБСЕ доступ к правосудию и равное обращение при отправлении правосудия признаны в качестве основных компонентов верховенства закона.

На практике это означает, что государства-участники должны принимать меры для того, чтобы была обеспечена защита прав мигрантов и чтобы мигранты могли эффективно участвовать в судебных разбирательствах. Эти меры могут включать оказание юридической помощи, которая может быть очень важна для мигрантов, испытывающих нехватку финансовых ресурсов или знаний о правовой системе и традициях принимающей страны[45]. Помимо этого, услуги письменного и/или устного перевода могут быть в высшей степени важны для обеспечения полного понимания мигрантами хода касающегося их судебного разбирательства и для их эффективного участия в этом процессе (это одна из основных составляющих права на справедливое судебное разбирательство).

Мигранты, обвиняемые в совершении уголовного правонарушения или участвующие в гражданских делах и административных делах определенного типа, имеют право на справедливое судебное разбирательство. При этом важно отметить, что определенные решения, затрагивающие жизнь мигрантов (например, о выдаче постоянного вида на жительство или удовлетворении ходатайства о воссоединении семьи), могут рассматриваться в порядке административного распоряжения и как таковые могут не давать мигрантам права обжаловать принятое решение или оспорить его в судебном порядке.

Обязанности мигрантов

Мигранты обязаны соблюдать положения национального законодательства принимающей страны, применимые ко всем, в том числе к гражданам. При этом не существуют международных правовых обязательств, заставляющих мигрантов изучать язык

---

44 Комитет по правам человека также решил, что лица, которые не являются гражданами страны, в которой они проживают, также могут быть частью меньшинства этой страны или принадлежать к нему. См.: Комитет по правам человека ООН, Замечание общего порядка № 23 ПГПП: статья 27 (Права меньшинств), 8 апреля 1994 года, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.5&Lang=en.

45 ООН установила, что беженцы, лица, ищущие убежища, и апатриды являются третьей наиболее многочисленной группой, которой предоставляются эти услуги. См.: Программа развития ООН и Управление ООН по наркотикам и преступности, Global Study on Legal Aid: Global Report [Глобальное исследование по вопросам юридической помощи: глобальный доклад] (2016), http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/global-study-on-legal-aid.html.

принимающей страны, уважать ее культуру и интегрироваться в общество. Хотя такие обязанности могут быть возложены на мигрантов законодательством страны – например, как одно из условий получения ими гражданства или постоянного вида на жительство – по международному праву мигранты не обязаны интегрироваться в принимающее общество.

Государства также сохраняют за собой право определять, кто может въезжать на их территорию и оставаться на ней. Таким образом, мигранты должны соблюдать не только национальное законодательство, которое применимо ко всем, в том числе к гражданам, но и требования, регулирующие въезд и пребывание в стране неграждан, в частности, визовые требования, требования в отношении регистрации в соответствующих органах, предоставления права на работу и т. д. Разрабатывая политику, определяющую обязанности мигрантов, государства не должны нарушать права человека мигрантов (например, принцип недискриминации и право на справедливое судебное разбирательство).

Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах 2016 г.[46] подтверждает обязанность «беженцев и мигрантов соблюдать законы и положения принимающих стран» (пункт 39); эта обязанность уже закреплена в МКПТМ и статье 2 Конвенции о беженцах 1951 г.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ БАЗЫ В ПРИНИМАЮЩИХ СТРАНАХ И ОБЯЗАННОСТИ ЦЕНТРАЛЬНЫХ И МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Интеграция мигрантов представляет собой сквозную область политики: она затрагивает многие основные социально-экономические сферы – образование, здравоохранение, жилье и занятость – а также различные уровни государственного управления. В государствах-участниках ОБСЕ существуют различия в институциональных базах управления интеграцией мигрантов. В большинстве стран данная сфера получает импульс от центральных министерств или специальных ведомств при соответствующих министерствах. В отсутствие специализированного министерства по вопросам миграции его функции обычно выполняет министерство труда и социальной политики или министерство внутренних дел, а в отдельных случаях – министерство культуры или министерство юстиции.

Институциональные базы для координации политики в области интеграции мигрантов в избранных государствах-участниках ОБСЕ (ведущие министерства)

- Министерство труда, социальной защиты и семьи и Министерство внутренних дел – Словакия
- Министерство экономики и занятости – Финляндия
- Министерство социальной защиты и интеграции – Дания
- Министерство социальной защиты и занятости (с незначительными различиями в названиях министерств) – Нидерланды, Болгария, Латвия, Польша и Эстония
- Министерство занятости (со специальной должностью министра по вопросам интеграции) – Швеция
- Министерство культуры – Латвия и Эстония

46 UNHCR, The New York Declaration for Refugees and Migrants: Answers to Frequently Asked Questions [Нью-Йоркская декларация о беженцах и мигрантах: ответы на часто задаваемые вопросы], 2008, http://www.unhcr.org/584689257.pdf.

- Министерство внутренних дел (с незначительными различиями в названиях министерств) – Австрия, Венгрия, Германия, Греция, Италия, Кипр, Молдова, Румыния, Словения, Украина, Франция, Чешская Республика
- Министерство юстиции и равенства – Ирландия
- Министерство по делам семьи и интеграции и Агентство по вопросам приема и интеграции – Люксембург
- Управление по вопросам гражданства и иммиграции – Канада

Включение вопроса об интеграции мигрантов в основные направления политики

Многие страны используют практику включения вопроса об интеграции мигрантов во все основные направления политики. Это означает адаптацию соответствующих мер политики и услуг с учетом потребностей все более многообразного населения, в том числе граждан и мигрантов, центральными, региональными и местными государственными субъектами и другими заинтересованными сторонами. Включение вопросов миграции в основные направления политики помогает обеспечить сотрудничество различных государственных ведомств в целях решения общей задачи содействия интеграции мигрантов, но также требует горизонтальной и вертикальной координации деятельности субъектов, занимающихся различными аспектами интеграции мигрантов.

Включение вопроса об интеграции мигрантов в основные направления политики

Данный подход означает, что вопрос интеграции мигрантов включен в широкий круг инициатив в области политики, адресованных как гражданам, так мигрантам, а не рассматривается как отдельная область политики[47].

Включение вопроса об интеграции мигрантов в основные направления политики указано как одна из целей в документе Европейского союза «Общие базовые принципы политики в области интеграции иммигрантов» (2004).

Решение этой задачи основано на трех следующих принципах:

1) Все соответствующие меры политики и субъекты должны учитывать необходимость интеграции мигрантов.

2) Все члены все более многообразного общества, в том числе мигранты, должны иметь равный доступ к услугам, которые предоставляются организациями, отвечающими за обеспечение потребностей общества в целом.

3) Подход, включающий вопрос об интеграции мигрантов в основные направления политики, не исключает принятия определенных временных или постоянных целевых мер в отношении мигрантов.

47 Collett, E., Petrovic, M. The Future of Immigrant Integration in Europe: Mainstreaming Approaches for Inclusion [Будущее интеграции иммигрантов в Европе: учет вопроса об интеграции в целях инклюзивности]. Brussels, MPI Europe, 2014.

Источник: Handbook on Integration for policy-makers and practitioners [Руководство по вопросам интеграции для разработчиков политики и специалистов-практиков], 2nd edition, European Commission, 2007, https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/handbook-on-integration-for-policy-makers-and-practitioners-2nd-edition.

Можно отметить три вида включения вопроса об интеграции мигрантов в основную политику:

- включение в *политический дискурс:* подчеркивание необходимости сквозного подхода;
- включение в *управление*: координация между соответствующими государственными ведомствами;
- включение в *политику:* учет вопроса об интеграции мигрантов в основных направлениях политики на практике.

Для того чтобы вопрос об интеграции мигрантов была успешно включен в основные направления политики, должны присутствовать все вышеуказанные элементы[48]. Иными словами, государственным органам нужно признавать и обсуждать важность учета вопроса об интеграции мигрантов, а также разрабатывать соответствующие документы по вопросам политики, в которых будет отражен такой подход. Необходимо создавать базу для координации и каналы координации между соответствующими институтами. Наконец, политика, учитывающая потребности различных групп, в том числе мигрантов, должна внедряться, отслеживаться и оцениваться на всех соответствующих уровнях государственного управления.

Учет вопросов интеграции мигрантов в основной политике подразумевает адаптацию и реформирование действующей политики и разработку новых мер таким образом, чтобы они лучше соответствовали потребностям все более многообразного населения. *Прямые подходы* к включению вопросов интеграции мигрантов в основную политику направлены непосредственно на группы мигрантов. *Косвенные подходы* к включению вопросов интеграции мигрантов в основную политику сосредоточены на потребностях различных уязвимых групп, в том числе отдельных групп мигрантов. Эти особые потребности могут быть обусловлены образованием, занятостью, доходами, социальным окружением, полом и/или этнической/расовой принадлежностью членов этих групп.

Интеграция мигрантов и взаимодействие местных и центральных органов власти

Хотя миграция традиционно воспринимается как передвижение людей между странами, в реальной жизни мигранты живут в конкретной местной общине. Они работают, открывают собственный бизнес, обосновываются в различных структурах общины, получают доступ к системам образования, жилью, социальному обеспечению и медицинскому обслуживанию – и это все происходит на местном уровне. Независимо от того, определяется ли политика в области интеграции мигрантов местными или центральными органами власти, она осуществляется в основном местными властями, роль которых в интеграции мигрантов получает все более широкое признание.

Местные органы власти, даже если им непосредственно не поручено разрабатывать и осуществлять политику в области интеграции мигрантов, должны предоставлять все более многообразным местным общинам необходимые услуги и, таким образом,

48 Там же.

должны реагировать и на потребности групп мигрантов. Многие крупные города в регионе ОБСЕ ведут четкую политику, которая отражает многообразие населения и иногда идет вразрез с общенациональными подходами к миграции и интеграции мигрантов. Во многих государствах-участниках ОБСЕ муниципальная политика в области интеграции мигрантов предвосхищает структурированную долгосрочную политику национального уровня, реагируя на изменение местного населения. Местные органы власти часто выступают первопроходцами и опробуют новые меры, разрабатывают измеряемые на международном уровне целевые ориентиры качества интеграции и участвуют в транснациональных сетях распространения знаний в области политики. Для того чтобы в полной мере использовать опыт и экспертный потенциал местных властей, необходимо создавать площадки для диалога и сотрудничества и обеспечивать выделение достаточного финансирования. Документы по вопросам государственной политики (например, планы действий и стратегии) должны подкрепляться финансовыми обязательствами, которые приносят непосредственную пользу на местном уровне.

Сферы политики, в наибольшей степени предполагающие децентрализацию, включают образование (как в Нидерландах), социальное жилье (например, в Австрии) и услуги на рынке труда (как в Швеции). В ряде стран государственная политика в области интеграции мигрантов, сосредоточенная вокруг усвоения языка и получения гражданства, также осуществляется на местном уровне. В некоторых государствах-участниках (например, в Австрии, Германии и Швеции) службы занятости недавно стали играть ведущую роль в координации и осуществлении интеграционных мер, что оказало большое влияние на сферу регионального и местного управления. Независимо от конституционного устройства государства, более широкое признание интеграции мигрантов как межсекторальной задачи приводит к более тесной взаимосвязи местного, регионального и общенационального уровней государственного управления.

Транснациональное сотрудничество муниципальных властей в области интеграции мигрантов.

Города давно выступают лидерами политики и инициатив в области интеграции мигрантов и часто опережают общенациональные государственные органы в этом отношении. Многие города также осознают необходимость учиться у других и обмениваться опытом и примерами хорошей практики. В регионе ОБСЕ появились транснациональные инициативы в данной области – например, следующие:

EUROCITIES. В эту сеть крупнейших европейских городов входят выборные местные и муниципальные органы этих городов. Сеть EUROCITIES была создана в 1986 г. мэрами шести крупных городов – Барселоны, Бирмингема, Франкфурта, Лиона, Милана и Роттердама. Она объединяет местные органы власти более чем 140 больших городов Европы и более 45 городов-партнеров; эти органы работают с населением численностью 130 миллионов человек в 39 странах. Более подробную информацию можно найти по адресу: http://www.eurocities.eu/.

Программа **«Межкультурные города»** Совета Европы оказывает поддержку городам в деле оценки их политики с точки зрения межкультурного подхода, а также разработки комплексных межкультурных стратегий; эта поддержка помогает городам управлять многообразием в позитивном ключе и использовать преимущества многообразия. Программа предлагает набор аналитических и практических инструментов, призванных помочь местным заинтересованным сторонам на различных

этапах этого процесса. Более подробную информацию можно найти по адресу: https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/about.

Сеть CLIP. В 2006 г. Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, город Штутгарт и фонд Eurofound учредили Европейскую сеть городов в поддержку местной политики интеграции мигрантов (European network of cities for local integration policies for migrants – CLIP). Эта сеть включает координационный комитет, группу европейских исследовательских центров, работающих в данной сфере, и ряд европейских городов. В течение двух лет после создания сети CLIP в ее координационный комитет вошли города Вена и Амстердам. Сеть также получает поддержку от Комитета регионов и Совета европейских муниципалитетов и регионов. Более подробную информацию можно найти по адресу: https://www.eurofound.europa.eu/about-clip.

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ

В данном разделе рассматриваются несколько важнейших принципов разработки успешной политики в области интеграции мигрантов. Во-первых, несмотря на то, что ведущие институты (министерства и специально назначенные ведомства) играют основополагающую роль в формировании и осуществлении политики в области интеграции мигрантов, крайне важно задействовать и негосударственные субъекты – например, организации гражданского общества и профсоюзы. Во-вторых, в ситуации участия широкого круга субъектов очень важно создать действенные механизмы координации. В-третьих, стратегии и цели, которые указаны в различных документах по вопросам политики, должны подкрепляться финансированием, и необходимы действенные механизмы распределения финансирования, обеспечивающие наличие средств, необходимых для решения поставленных задач, у тех субъектов, которые непосредственно отвечают за осуществление различных аспектов политики в области интеграции мигрантов. В-четвертых, успешная политика в этой области должна быть инклюзивной: в ней должны учитываться различные потребности многообразного контингента мигрантов, связанные, среди прочих факторов, с их странами происхождения, уровнем образования, видом занятости, положением на рынке труда и знанием государственного языка. В-пятых, действенная политика в области интеграции мигрантов должна учитывать гендерный фактор: в ней необходимо принимать во внимание потребности и интересы мужчин и женщин, а также мальчиков и девочек из числа мигрантов, и она должна обеспечивать равную пользу для всех. Наконец, политика в области интеграции мигрантов должна регулярно анализироваться и оцениваться, а итоги оценки должны сообщаться всем соответствующим государственным и негосударственным субъектам.

Создание государственных систем предоставления убежища

При том, что национальные системы интеграции мигрантов охватывают процесс интеграции, государствам-участникам также необходимо обеспечить наличие действенных и основанных на правах человека систем предоставления убежища, а также эффективную связь этих систем с более общей политикой и мерами в области интеграции мигрантов.

Создание государственной системы предоставления убежища включает создание законодательной базы и разработку связанных с ней мер политики, стратегий

и планов действий, которые позволят правительству выполнять свои международные обязательства в отношении просителей убежища и беженцев.

Задача такой законодательной базы состоит в том, чтобы предусмотреть механизмы, которые дают свободный от дискриминации доступ на территорию государства лицам, ищущим защиты, а также обеспечивают справедливую и эффективную оценку их ходатайств о предоставлении убежища. Такой механизм устанавливает, что именно необходимо для того, чтобы соискатели убежища и беженцы могли осуществлять свои права и получать соответствующее обращение (сюда включены и те лица, у которых имеются особые потребности). Национальные законы и политика в отношении предоставления убежища должны быть сформулированы справедливым образом с учетом многообразия лиц, ищущих убежища.

Понятие верховенства права играет решающую роль в справедливой и эффективной государственной системе предоставления убежища. Системы защиты, в основе которых лежит принцип верховенства права, обеспечивают правовую определенность при применении норм, а также подотчетность, справедливость и прозрачность. Они строятся на правовой и политической базе, которая соответствует международным стандартам и управляется беспристрастными и должным образом обученными должностными лицами при поддержке функционирующей судебной системы и других структур, обеспечивающих подотчетность. Такие системы имеют особое значение во времена кризиса.

Источник: A guide to international refugee protection and building state asylum systems: Handbook for Parliamentarians N° 27 [Руководство по международной защите беженцев и созданию государственных систем предоставления убежища: пособие для парламентариев № 27], Inter-Parliamentary Union and UNHCR, 2017, http://www.unhcr.org/3d4aba564.pdf.

Основанные на участии подходы к политике в области интеграции мигрантов

Подход, основанный на участии, имеет очень большое значение для формирования и осуществления действенной и успешной политики в области интеграции мигрантов. Он требует от государственных органов привлечения всех соответствующих заинтересованных сторон. Во многих странах организации, представляющие мигрантов, и основные организации гражданского общества занимались различными аспектами интеграции мигрантов задолго до того, как на каком-либо уровне государственного управления были обозначены структурированные и последовательные меры политики. Общественные и волонтерские организации по вопросам мигрантов и основные общественные и волонтерские организации страны могут работать в различных областях политики, значимых для интеграции мигрантов, и использовать различные формы сотрудничества с органами власти и государственными институтами.

Организации гражданского общества часто обладают экспертным потенциалом и опытом, необходимыми для осуществления всех или некоторых мер, способствующих интеграции мигрантов, но они, как правило, зависят от государственного финансирования. Получение государственного финансирования может в некоторых случаях ставить под угрозу независимость, которая должна присутствовать для критики действий государства и государственной политики. Помимо этого, в некоторых государствах-участниках ОБСЕ в последние годы доступ к иностранному и благотворительному финансированию подвергается строгой проверке. Законодательство, запрещающее или ограничивающее доступ к такому финансированию, может негативно влиять на

жизнеспособность организаций гражданского общества, которые занимаются деликатными с политической точки зрения вопросами. Государственные органы могут различными способами способствовать интеграции мигрантов, работая вместе с общественными и волонтерскими организациями по вопросам мигрантов и основными общественными и волонтерскими организациями страны. Участие неправительственных организаций в интеграции мигрантов может принимать различные формы. Некоторые крупные неправительственные организации имеют собственные средства и могут определять свою повестку; в этом случае важно, чтобы государственные органы были осведомлены о том, как деятельность этих организаций вписывается в существующую политику в области интеграции мигрантов. Центральные и местные власти также могут привлекать общенациональные и местные организации, представляющие мигрантов, и основные организации страны для предоставления определенные услуг (например, для обучения языку). Помимо этого, центральные и местные власти могут оказывать общую поддержку некоммерческому сектору при помощи программ предоставления грантов, отражающих приоритеты в области политики; такие программы могут включать различные аспекты интеграции мигрантов. Более того, общенациональные, региональные и местные органы власти могут учреждать и финансировать определенные организации (например, центры поддержки мигрантов) и выбирать (на конкурсной основе) неправительственную организацию для управления этими структурами.

Что может делать гражданское общество для содействия интеграции мигрантов

Далее приводится список (неисчерпывающий) инициатив, которые реализуются организациями гражданского общества в регионе ОБСЕ в целях содействия интеграции мигрантов (часто в сотрудничестве с общенациональными и региональными органами власти).

Программы приема новых мигрантов

- Ориентация мигрантов до их прибытия: предоставление мигрантам информации о принимающей стране и доступе к обучению языку в стране происхождения.
- Предоставление вновь прибывшим мигрантам информации для «гражданской ориентации» и проведение соответствующих мероприятий в целях информирования мигрантов об истории страны, ее институтах, обществе, экономике и культурной жизни.
- Содействие инициативам наставничества со стороны граждан в отношении мигрантов и членов их семей.
- Предоставление языковых курсов различных уровней – например, курсов, подходящих для работающих мигрантов и мигрантов, имеющих детей.

Работа с основной частью общества

- Содействие межкультурному пониманию, доверию и хорошим отношениям между жителями.
- Помощь, направленная на то, чтобы сделать общественные места более открытыми и приспособленными к многообразию общества и более соответствующими потребностям всего населения, в том числе мигрантов.
- Работа с местными средствами массовой информации в целях содействия объективному освещению вопросов миграции (например, оказание помощи в деле внедрении профессиональных стандартов для журналистов).
- Формирование общественного и политического дискурса по вопросам миграции.

Доступ к занятости

- Обучение работодателей относительно условий занятости мигрантов.
- Обучение трудящихся-мигрантов в целях приобретения ими навыков и развития их потенциала.
- Развитие возможностей для занятости женщин и молодых мигрантов.
- Содействие предпринимательству мигрантов.

Образование

- Включение информации о многообразии и инклюзивности в учебные программы школ.
- Информирование родителей-мигрантов о доступе к государственным учреждениям по уходу за детьми и школам.
- Планирование школьных курсов по борьбе с дискриминацией, вопросам многообразия и инклюзивности.
- Работа в качестве ассистентов по межкультурной коммуникации в школах.
- Обучение персонала школ (включая учителей) тому, как работать с детьми-мигрантами.

Упрощение доступа к государственным службам

- Обеспечение адаптации государственных учреждений и общественных мест для посетителей-мигрантов (например, при помощи программ увеличения многообразия на рабочем месте).
- Предоставление услуг перевода и информационных материалов на разных языках.
- Организация предоставления услуг мигрантам по принципу «единого окна».
- Организация инициатив для на детей-мигрантов.
- Содействие участию в гражданской и политической жизни
- Предоставление информации о доступе к гражданству и курсах по подготовке мигрантов к экзаменам для получения гражданства (например, по государственному языку и культуре).

Поддержка консультативных органов мигрантов.

- Организация программ стажировок в государственных учреждениях для мигрантов.
- Создание возможностей для участия мигрантов в разработке государственной политики и мер реагирования на миграцию.
- Поддержка объединений мигрантов.
- Поддержка средств массовой информации мигрантов.
- Разработка программ подготовки мигрантов к получению гражданства.

Планирование, мониторинг и оценка политики

- Содействие обмену примерами хорошей практики в области интеграции мигрантов.
- Проведение оценки потребностей различных групп мигрантов (например, при помощи консультаций и опросов).
- Анализ результатов политики в области интеграции мигрантов.
- Развитие потенциала в области сбора, анализа и распространения данных и информации об интеграции мигрантов (в том числе показателей достигнутых успехов).

Неправительственные организации являются не единственными субъектами, которые могут в значительной мере способствовать интеграции мигрантов. Например, важную роль с точки зрения занятости и образования для обеспечения занятости могут играть профсоюзы и работодатели. Центральные и местные органы власти могут обращаться к профсоюзам и ассоциациям работодателей для проведения консультаций по вопросам политики и деятельности в области интеграции мигрантов и для координации работы в этой сфере. Учет вопросов интеграции мигрантов в основных направлениях политики предполагает, что все институты, предоставляющие государственные услуги, обеспечивают потребности мигрантов. Таким образом, школы, библиотеки, культурные центры, агентства занятости и другие организации играют важную роль в содействии эффективной интеграции мигрантов.

Значение координации

В политике в области интеграции мигрантов должны быть задействованы не только государственные органы всех уровней, но и различные неправительственные субъекты, связанные с процессом интеграции мигрантов. Крайне важна эффективная координация всей их деятельности. Координация бывает двух видов – горизонтальная и вертикальная. Эти виды координации не являются взаимоисключающими; напротив, оба вида координации очень важны для того, чтобы обеспечить продуктивное взаимодействие.

Горизонтальная координация подразумевает взаимодействие институтов на одном и том же уровне государственного управления – например, взаимодействие между соответствующими министерствами или между местными государственными органами и другими соответствующими субъектами. В ряде государств-участников ОБСЕ созданы межведомственные органы, ответственные за политику в области миграции и интеграции мигрантов: Управление по вопросам иммиграции и интеграции (Франция); Межведомственная группа по вопросам интеграции (Ирландия); Верховная комиссия по миграции (Португалия); Координационная группа по осуществлению Национальной стратегии и Генеральная инспекция по вопросам иммиграции (Румыния); Консультативный комитет по миграции (Соединенное Королевство). На местном уровне также существуют различные инициативы, направленные на эффективное распределение обязанностей и оптимизацию сотрудничества между заинтересованными сторонами в муниципальных округах и между местными органами власти в масштабах всей страны.

Вертикальная координация подразумевает распределение обязанностей между государственными органами разных уровней и сотрудничество этих субъектов по конкретному вопросу политики. Как в случае горизонтального сотрудничества, ведущее учреждение обычно отвечает за организацию обмена информацией и ресурсами между всеми задействованными субъектами. В некоторых случаях те же учреждения, которые обеспечивают горизонтальную координацию, отвечают и за обеспечение эффективной вертикальной координации.

Конкретные примеры координации усилий в области интеграции мигрантов

Польша: координация на местном уровне

Модель интеграции иммигрантов города Гданьск – комплексная стратегия, которая охватывает все области местной политики, имеющие отношение к интеграции мигрантов, – была разработана специальной межведомственной и междисциплинарной рабочей группой. Эта группа оценила имеющиеся ресурсы и потенциал в области поддержки мигрантов в Гданьске и определила основные потребности и проблемы. Первоначально около 80 представителей 40 различных институтов и организаций по своей инициативе вызвались работать над стратегией. В ходе работы к группе присоединились новые члены. Благодаря этому модель интеграции иммигрантов Гданьска представляет собой результат усилий более чем 150 человек из 70 различных государственных институтов и неправительственных организаций; в ее разработке также была задействована группа из 20 новых жителей Гданьска из разных стран. Рабочая группа работала над моделью интеграции мигрантов в период с мая 2015 г. по март 2016 г.

Источник: Gdansk City Hall, Immigrant Integration Model [Модель интеграции иммигрантов], 2016, http://www.wup.gdansk.pl/g2/2017_03/2a4585b2e4931df8ecf7e518cdbe3cfc.pdf.

Швеция: комплексное управление под руководством государственной службы занятости

Швеция представляет собой пример страны, в которой долгое время действовала в целом децентрализованная система интеграции мигрантов. Однако недавно в Швеции были приняты меры по рецентрализации этой системы и внедрении более комплексного управления в этой сфере. С середины 1980-х годов до реформы, проведенной в 2010 году, за интеграционные услуги – например, языковые курсы и мероприятия по интеграции на рынке труда – отвечали муниципальные власти. Такое устройство объяснялось особенностями Швеции – унитарного государства, в котором центральное правительство осуществляет регулирование при помощи законов, надзорной деятельности и налоговых льгот, а местные органы управления обладают большими административными и налогово-бюджетными возможностями. Сотрудничество между органами государственного управления разных уровней, как правило, происходит на добровольной основе. В условиях, когда интеграция на рынке труда вновь находится в центре внимания, реформа 2010 года возложила ответственность за программы выхода на рынок труда на Государственную службу занятости Швеции – ведомство, контролируемое правительством страны. При этом местные органы управления по-прежнему отвечают за предоставление услуг, в том числе языковых курсов и курсов гражданской ориентации, а местные отделения службы занятости могут инициировать заключение многосторонних соглашений с заинтересованными сторонами на местном уровне. Служба занятости несет основную ответственность за общую координацию деятельности, а дополнительная координация осуществляется окружными административными советами, представляющими центральное правительство в регионах и отвечающими за медицинское обслуживание в целом и охрану здоровья мигрантов в частности. Наконец, «приватизация» основных интеграционных услуг дополнительно подчеркивает сетевой характер управления интеграцией в Швеции. «Гиды по выходу на рынок труда», которые работают на предприятиях, финансируемых государством, оказывают индивидуальную поддержку мигрантам под руководством службы занятости. Они помогают вновь прибывшим мигрантов в их первые годы в Швеции, оказывают им поддержку в поиске работы, консультируют по социальным вопросам и предоставляют доступ к сетям. Для предоставления услуг таких гидов привлекаются по контракту частные организации и компании, которым служба занятости выплачивает месячное вознаграждение и надбавку к нему, зависящее от результатов участника программы в области занятости.

Источник: OSCE/ODIHR, Local and central government co-ordination on the process of migrant integration: good practices from selected OSCE participating States [Координация деятельности местных органов управления и центрального правительства в отношении процесса интеграции мигрантов: примеры хорошей практики из отдельных государств-участников ОБСЕ], prepared by Alexander Wolfhardt (Migration Policy Group), Warsaw, 2017, https://www.osce.org/odihr/367041?download=true.

Португалия: укрепление национальной базы интеграции и местный аспект

С 2007 г. центральное место в государственной политики Португалии в области интеграции, которая еще в 1996 г. задумывалась как сквозная политика, занимает структурированный механизм координации заинтересованных сторон. Задача Верховной комиссии по миграции – ведущего государственного органа, который проводит работу в этой области – состоит в координации, осуществлении и оценке политики различных министерств в области интеграции мигрантов с использованием межкультурной модели. В результате широких консультаций с участием объединений мигрантов, социальных партнеров и других заинтересованных сторон на местном уровне был принят первый План действий по интеграции иммигрантов. В числе других инициатив в Португалии работает сеть местных центров содействия интеграции и центры поддержки интеграции, организованные по принципу «одного окна». Недавно такой подход, основанный на принципе консолидированного управления, был использован в сфере интеграции беженцев и привел к разработке Протокола о сотрудничестве заинтересованных сторон, в котором изложены обязательства в этой области соответствующих государственных органов, Национальной ассоциации муниципалитетов Португалии, отдельных городов и основных субъектов гражданского общества.

Источник: OSCE/ODIHR, Local and central government co-ordination on the process of migrant integration: good practices from selected OSCE participating States [Координация деятельности местных органов управления и центрального правительства в отношении процесса интеграции мигрантов: примеры хорошей практики отдельных государств-участников ОБСЕ], prepared by Alexander Wolfhardt (Migration Policy Group), Warsaw, 2017, https://www.osce.org/odihr/367041?download=true.

Эффективные механизмы финансирования

Политику в области интеграции мигрантов невозможно осуществлять без наличия достаточного финансирования. Недостаточно сформулировать стратегии и цели в отношении интеграции мигрантов – требуется выделение ресурсов для достижения этих целей, а также наличие эффективного механизма распределения финансирования, с тем чтобы субъекты, непосредственно осуществляющие политику в области интеграции мигрантов (например, местные органы управления, различные государственные институты и неправительственные организации), своевременно получали достаточные финансовые ресурсы.

Инклюзивные подходы к интеграции мигрантов

Не все мигранты хорошо образованы, имеют высокую квалификацию, трудоспособны, знакомы с разными странами и свободно владеют многими языками. Аналогичным образом, не все мигранты имеют низкую квалификацию, плохо образованы, плохо владеют государственным языком. Контингент мигрантов является по крайней мере таким же многообразным, как контингент принимающего общества, с точки зрения возраста, способностей, уровня образования, навыков и гендерного фактора, но важно признавать, что их культурный и языковой опыт тоже разнообразен. При формировании и осуществлении политики в области интеграции мигрантов необходимо учитывать потребности разных подгрупп мигрантов.

Субъектам, работающим с организациями гражданского общества и другими группами, представляющими мигрантов, следует быть внимательными и учесть рекомендации, приведенные ниже.

- Участие должно быть настоящим, без символического включения представителей мигрантов, у которых в действительности практически отсутствуют полномочия на то, чтобы влиять на политику и ее результаты (иначе это, скорее всего, приведет к чувству разочарования и ослаблению политики).
- При выборе партнеров не следует исключать некоторые группы мигрантов (то есть включать представителей мигрантов из конкретного региона или исповедующих конкретную религию и исключать других) и не следует усиливать роль «привратников» (то есть тех организаций и лиц, которые претендуют на то, что они говорят от имени всей общины, и которые пользуются соответствующим статусом и ресурсами, но в действительности не связаны с реальной ситуацией и никого не представляют).
- У организаций гражданского общества должно быть общее понимание основных принципов, важных для процесса разработки политики (таких, как гендерное равенство, подотчетность и прозрачность).

Подходы к интеграции мигрантов с учетом гендерного фактора

Эффективная политика в области интеграции мигрантов должна учитывать гендерные аспекты. Подход, не учитывающий гендерный фактор, может формально предусматривать равное обращение с мужчинами и женщинами, однако в том, что касается результатов, он может ставить в несоразмерно невыгодное положение мигрантов-мужчин или мигрантов-женщин. Например, мигранты, которые выполняют обязанности по уходу за членами семьи (обычно это бывают женщины), могут быть лишены возможности посещать языковые уроки, если занятия проводятся только вечером. По этой причине политика, учитывающая гендерный фактор, рассматривает и учитывает соотношение сил между мужчинами и женщинами (например, мужчин и женщин из разных подгрупп населения), гендерные риски и факторы уязвимости, а также гендерное разделение труда.

В политике в области интеграции мигрантов, учитывающей гендерные аспекты, внимание уделяется не только женщинам-мигрантам. В ней рассматриваются различные потребности мужчин и женщин, а также мальчиков и девочек из числа мигрантов в разных жизненных ситуациях (например, студентов, пожилых людей, работников различных отраслей, членов семей и т. д.). Ситуация высококвалифицированных женщин-мигрантов из одной страны может весьма отличаться от ситуации низкоквалифицированных мужчин-мигрантов из другой страны. Эти различия, а также возникающие в результате вызовы и потребности, должны быть отражены в общем подходе к политике в области интеграции мигрантов.

Для анализа того, в какой мере в политике в области интеграции мигрантов учитывается гендерный фактор и как обеспечить, чтобы она отвечала потребностям различных групп мужчин и женщин из числа мигрантов, должны быть разработаны показатели, учитывающие гендерные аспекты. Они могут быть количественными (например, соотношение мальчиков и девочек из числа мигрантов в начальных школах) и качественными (например, мнение женщин-мигрантов о доступе к медицинскому обслуживанию).

Помимо этого, при подготовке и выделении ресурсов для политики в отношении мигрантов необходимо оценивать, приносит ли это финансирование одинаковую пользу мужчинам и женщинам из числа мигрантов. Такой подход известен как бюджетирование с учетом гендерного фактора.

Мониторинг и оценка

Мониторинг и оценка имеют большое значение для формирования эффективной политики в области интеграции мигрантов. Они необходимы для того, чтобы можно было сопоставить первоначальные задачи политики с фактическими результатами и указать причины, по которым поставленные цели не были достигнуты.

Также очень важно собирать отзывы тех, кто получает реальную пользу от политики в области интеграции мигрантов – то есть самих мигрантов. Это можно делать при помощи опросов или фокус-групп, проводимых, например, в сотрудничестве с объединениями мигрантов и местными общественными организациями.

Процесс оценки должен иметь своим результатом конкретные рекомендации и предложения относительно будущих приоритетов в области интеграции мигрантов. Эти рекомендации следует сообщить всем государственным и негосударственным субъектам, которые ведут работу в данной области.

СПРАВОЧНЫЕ РЕСУРСЫ К МОДУЛЮ 2

- Guide to Gender-Sensitive Indicators [Руководство по индикаторам учета гендерных аспектов]. Quebec, Canadian International Development Agency, 1997, http://eugender.itcilo.org/toolkit/online/story_content/external_files/TA_Edu_CIDA.pdf.
- Collett, E. and Petrovic, M., The Future of Immigrant Integration in Europe: Mainstreaming Approaches for Inclusion [Будущее интеграции иммигрантов в Европе: подходы для обеспечения инклюзивности]. Brussels, MPI Europe, 2014.
- Handbook on European Law Relating to Asylum, Borders and Immigration [Руководство по европейскому праву по вопросам убежища, границ и иммиграции]. Council of Europe and European Union Agency for Fundamental Rights, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2014, http://www.echr.coe.int/Documents/Handbook_asylum_ENG.pdf.
- Council of Europe Commissioner for Human Rights, Human rights of immigrants, refugees and asylum seekers [Права человека иммигрантов, беженцев и лиц, ищущих убежища], https://www.coe.int/en/web/commissioner/thematic-work/migration.
- Council of Europe Venice Commission, Rule of Law Checklist [Контрольный список по обеспечению верховенства права], 18 March 2016, http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-e. В данном списке доступ к правосудию указан в качестве одного из семи основных критериев верховенства права.
- Challenges of policy coordination for third-country nationals [Проблемы координации политики в отношении граждан третьих стран]. Eurofound, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015.
- EUROCITIES, Cities and Migrants: Implementing the EUROCITIES Integrating Cities Charter [Города и мигранты: реализация Хартии интегрирующих городов EUROCITIES], 2017, http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/IntegratingCitiesReport_Cities%20and%20migrants_%20-final.pdf.
- Handbook on Integration for policy-makers and practitioners, 2nd edition [Руководство по интеграции для разработчиков политики и специалистов-практиков, 2-е изд.], (European Commission, 2007, https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/handbook-on-integration-for-policy-makers-and-practitioners-2nd-edition.
- European Court of Human Rights' case law factsheets on: Migrants in Detention, Collective Expulsion of Aliens, Expulsions and Extraditions, and Dublin Cases [Информационные справки о прецедентном праве Европейского суда по правам человека: мигранты, содержащиеся под стражей; коллективная высылка иностранцев; высылки и экстрадиции и «Дублинские» дела], https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c.

- Handbook on European Law Relating to Access to Justice [Руководство по европейскому праву по вопросам доступа к правосудию]. European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015, http://fra.europa.eu/en/publication/2016/handbook-european-law-relating-access-justice. В этой публикации кратко излагается законодательство Европейского союза и Совета Европы о праве на получение юридической помощи подозреваемыми или обвиняемыми лицами, находящимися в уязвимом положении (в том числе мигрантами).
- UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, General Comments (numerous) [Комитет по защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей, Замечания общего порядка (подборка)], http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=7&DocTypeID=11.
- International Commission of Jurists, Migration and International Human Rights Law: A Practitioner's Guide [Миграция и международное право прав человека: практическое руководство], 2014, http://www.icj.org/wp-content/uploads/2014/10/Universal-MigrationHRlaw-PG-no-6-Publications-PractitionersGuide-2014-eng.pdf.
- International Justice Resource Centre, Immigration and Human Rights [Иммиграция и права человека], https://ijrcenter.org/thematic-research-guides/immigration-migrants-rights/#gsc.tab=0%20IOM.
- International Migration, Health and Human Rights [Международная миграция, здоровье и права человека]. Geneva, IOM, 2013, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/WHO_IOM_UNOHCHRPublication.pdf.
- Understanding Gender Sensitive Budgeting [Основы бюджетирования с учетом гендерных аспектов]. Geneva, IOM, 2008, https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/published_docs/periodicals_and_newsletters/gsb_final_%20booklet.pdf.
- Law Library of Congress, Current Legal Topics: Immigration, Nationality and Citizenship [Современные правовые вопросы: иммиграция, национальная принадлежность и гражданство], http://www.loc.gov/law/help/current-topics.php#immigration.
- UN Sustainable Development Knowledge Platform, Sustainable Development Goal 16 on rule of law [Цель в области устойчивого развития № 16: верховенство права], https://sustainabledevelopment.un.org/sdg16. На этой веб-странице приводятся индикаторы доступа к правосудию для всех лиц, включая мигрантов.
- OECD Gendernet Practice Notes, Gender Equality Indicators: What, Why And How? [Индикаторы гендерного равенства: что, для чего и как?], https://www.oecd.org/dac/gender-development/44952761.pdf.
- Migration and Human Rights: Improving Human Rights Based Governance of International Migration [Миграция и права человека: совершенствование основанного на правах человека управления международной миграцией], OHCHR, 2013, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_Report.pdf.
- OHCHR, Recommended Principles and Guidelines on Human Rights at International Borders [Рекомендуемые принципы и руководящие положения, касающиеся соблюдения прав человека на международных границах], UN Doc. A/69/CRP.1, 23 July 2014, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/A-69-CRP-1_en.pdf.
- OSCE/ODIHR, Local and central government co-ordination on the process of migrant integration: good practices from selected OSCE participating States [Координация деятельности местных органов управления и центрального правительства в отношении процесса интеграции мигрантов: примеры хорошей практики из отдельных государств-участников ОБСЕ], prepared by Alexander Wolfhardt (Migration Policy Group), Warsaw, 2017, https://www.osce.org/odihr/367041?download=true.
- Законы, работающие на благо мужчин и женщин: пособие по учету гендерной проблематики в законодательстве. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2017, https://www.osce.org/ru/odihr/342566?download=true. В данной публикации также рассматривается бюджетирование с учетом гендерных аспектов.

- OSCE/ODIHR, Local Government and Migrant Integration in Line with OSCE Commitments and International Standards: a Review of Good Practices [Местные органы управления и интеграция мигрантов в соответствии с обязательствами ОБСЕ и международными стандартами: обзор хорошей практики], Expert Roundtable Meeting Report, Warsaw, 26 October 2017, https://www.osce.org/odihr/366126?download=true.
- Грацские рекомендации о доступе к правосудию и национальных меньшинствах. Гаага, Верховный комиссар ОБСЕ по делам национальных меньшинств, 2017), https://www.osce.org/hcnm/graz-recommendations?download=true. В этой публикации подчеркивается, что меры, гарантирующие доступ к правосудию национальным меньшинствам (к которым могут относиться определенные категории мигрантов), должны быть более широкими и касаться не только доступа к судам; при этом отмечается значение принципов равноправия и недискриминации.
- Руководство по осуществлению гендерно чувствительной политики в области трудовой миграции. Вена, ОБСЕ, 2009, https://www.osce.org/ru/secretariat/37229?download=true.
- International Migration and Human Rights: Challenges and Opportunities on the Threshold of the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights [Международная миграция и права человека: проблемы и возможности на пороге 60-й годовщины Всеобщей декларации прав человека], UNFPA et al., 2008, http://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/int_migration_human_rights.pdf.
- A guide to international refugee protection and building state asylum systems: Handbook for Parliamentarians N° 27 [Руководство по международной защите беженцев и созданию государственных систем предоставления убежища: пособие для парламентариев № 27], Inter-Parliamentary Union and UNHCR, 2017, http://www.unhcr.org/3d4aba564.pdf.
- UNHCR, Rescue at Sea: A guide to principles and practice as applied to migrants and refugees [Спасение на море: руководство по принципам и принципам и практическим подходам применительно к мигрантам и беженцам], http://www.unhcr.org/en-us/publications/brochures/450037d34/rescue-sea-guide-principles-practice-applied-migrants-refugees.html.
- Принципы и руководящие положения Организации Объединенных Наций, касающиеся доступа к юридической помощи в системах уголовного правосудия. Вена, Управление ООН по наркотикам и преступности, 2013, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86672_e_book.pdf. В Принципе 10 речь идет о равенстве при получении юридической помощи и указывается, что следует принять специальные меры для обеспечения полноценного доступа к юридической помощи различным группам, включая лиц без гражданства, просителей убежища, иностранных граждан, мигрантов и трудовых мигрантов, беженцев и внутренне перемещенных лиц.
- UN Development Programme and UN Office on Drugs and Crime, Global Study on Legal Aid: Global Report [Глобальное исследование по вопросам юридической помощи: доклад], 2016, http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/global-study-on-legal-aid.html.
- Доклад Генерального секретаря «Поощрение и защита прав человека, включая пути и способы поощрения прав человека мигрантов», UN Doc. A/69/277, 7 августа 2014 г., https://undocs.org/ru/A/69/277.
- ООН-женщины и др., Гендерная повестка в миграции: взаимосвязь трудовой миграции и развития в контексте гендерного подхода. «ООН-женщины» в Центральной Азии, Алматы, 2015, https://eca.unwomen.org/ru/digital-library/publications/2013/11/gender-on-the-move-working-on-the-migration.
- World Bank, Migration, Remittances and Diaspora Issues [Вопросы миграции, денежных переводов трудовых мигрантов и диаспоры], http://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/overview.

МОДУЛЬ 3. СТАТУС МИГРАНТА В КОНТЕКСТЕ МЕР ПО ИНТЕГРАЦИИ И ДОСТУП К ПОЛУЧЕНИЮ ПОСТОЯННОГО ВИДА НА ЖИТЕЛЬСТВО И ГРАЖДАНСТВА

ПОСТОЯННЫЙ ВИД НА ЖИТЕЛЬСТВО

Основные требования для получения постоянного вида на жительство в принимающей стране

Легкость получения постоянного вида на жительство является важным фактором, способствующим успешной интеграции мигрантов в принимающее общество, и важным шагом на пути к получению гражданства. Мигранты могут быть менее готовы вкладывать свое время, энергию и ресурсы в интеграцию, если сохранение их статуса не гарантировано.

В государствах-участниках ОБСЕ приняты различные подходы к выдаче разрешения на долговременное и постоянное проживание, и установленных международных стандартов, применимых ко всем государствам-участникам ОБСЕ, не существует. В ряде стран разработаны определенные рекомендации по этому вопросу, которые изложены ниже – наряду с другой практикой, существующейй в регионе ОБСЕ.

Соответствие критериям и необходимые требования

Обычное проживание

В государствах-участниках ОБСЕ, которые также являются членами Европейского союза, соответствие требованиям и необходимые требования в отношении долговременного проживания регулируются Директивой 2003/109/ЕС Совета Европейского союза от 25 ноября 2003 г. о статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе[49]. В качестве основного критерия для получения постоянного вида на жительство этой директивой устанавливается длительность законного обычного проживания в стране: постоянное проживание может быть разрешено тем мигрантам, которые непрерывно проживают на территории государства-члена на законных основаниях в течение пяти лет, непосредственно предшествующих подаче заявления. В обязательный пятилетний срок могут быть засчитаны не все периоды законного проживания. Например, в некоторых странах не засчитываются годы, проведенные в стране в статусе учащегося, а в других странах используется другая политика в отношении разрешенных периодов отсутствия до предоставления постоянного вида на жительство. Например, некоторые государства-члены разрешают отсутствие в стране в течение срока до десяти месяцев с перерывами и/или 6 месяцев подряд, а в других разрешенные периоды отсутствия короче.

Помимо этого, Директива о долговременном проживании имеет расширенную сферу действия и охватывает беженцев и других получателей международной защиты, для которых в пятилетний срок проживания должна засчитываться по крайней мере половина срока с даты подачи заявления о предоставлении международной защиты до даты ее предоставления. В некоторых государствах Европейского союза постоянный вид на жительство должен обновляться раз в пять лет; для этого необходимо только предоставить проездной документ и уплатить обязательный сбор.

---

49 European Council, Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents [Европейский совет, Директива 2003/109/ЕС года о статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0109&from=EN.

В других государствах-участниках ОБСЕ требования о сроке проживания для подачи заявления на долговременное или постоянное проживание могут быть различными: от нулевого срока (например, в определенных случаях в Соединенных Штатах) до десяти лет (в Швейцарии).

Однако в некоторых государствах-участниках обычное проживание не является достаточным основанием для предоставления постоянного вида на жительство и эта норма применима только к отдельным категориям мигрантов (например, к высококвалифицированным работникам). Кроме того, соответствия всем требованиям для получения постоянного вида на жительство все равно может быть недостаточно в тех государствах, которые ввели годовые квоты, ограничивающие число лиц, относящихся к определенным категориям мигрантов, которые могут получить разрешение на долговременное или постоянное проживание.

Стабильный и регулярный доход

Государства-участники ОБСЕ, являющиеся членами Европейского союза, имеют общие требования в отношении предоставления постоянного вида на жительство, предусмотренные Директивой о долговременном проживании. К числу основных требований относится предоставление доказательств того, что заявитель имеет следующие ресурсы для себя и находящихся на его иждивении членов семьи:

(а) стабильный и регулярный доход, достаточный для того, чтобы содержать себя и членов своей семьи без необходимости прибегать к социальной помощи государства-члена ЕС, о котором идет речь.

Уровень необходимого дохода является различным в странах Европейского союза и может зависеть от размера минимальной заработной платы и минимальной пенсии в конкретном государстве-члене.

Помимо дохода, необходимо иметь:

(б) медицинскую страховку, покрывающую все риски для здоровья, которая обычно покрывается в случае граждан государства-члена.

Помимо этого, согласно Директиве, государства-члены могут требовать от мигрантов из государств, не являющихся членами Европейского союза, соблюдения требований в отношении интеграции в соответствии с законодательством страны. Некоторыми государствами-участниками ОБСЕ, не входящими в Европейский союз, также установлены требования в отношении языка и интеграции.

Общественная безопасность

В большинстве государств-участников ОБСЕ действуют ограничения в отношении предоставления постоянного вида на жительство лицам, которых можно считать угрозой общественному порядку или общественной безопасности. Понятие общественного порядка может касаться судимости за совершение тяжкого преступления, а также наличия определенных инфекционных заболеваний (одно из требований для долговременного проживания в России и Казахстане) или даже наличия психических расстройств (в Казахстане)[50].

50 См.: Egov.kz (онлайн-портал правительства Казахстана): Как получить вид на жительство в Казахстане?, http://egov.kz/cms/ru/articles/vid_na_jitelstvo.

Требования в отношении языка и интеграции

Пятнадцать государств-участников ОБСЕ (все они входят в Европейский союз) ввели в качестве требования для получения разрешения на долговременное или постоянное проживания сдачу языкового и интеграционного (на знание общества) тестов. Однако лишь в некоторых из этих стран предлагаются бесплатные курсы, которые помогают мигрантам подготовиться к тестам. Наличие бесплатных курсов может значительно повысить уровень владения языком и уровень знания общества и, таким образом, способствовать интеграции мигрантов. Напротив, требование о сдаче мигрантами трудных экзаменов без оказания им поддержки может лишить их возможности получения гарантированного статуса проживания. В государствах, в которых предусмотрены такие тесты и экзамены, как правило, также предусмотрено освобождение от них для отдельных уязвимых групп – например, для пожилых людей.

Упрощенный доступ к постоянному виду на жительство для определенных групп мигрантов

Некоторые государства также упрощают доступ к долговременному проживанию, часто без требования о предварительном краткосрочном проживании в стране, своим согражданам, которые являются гражданами других стран. Ряд стран гарантируют право поселения лицам, которые могут доказать, что они имеют соответствующее этническое/национальное происхождение, а в некоторых государствах также имеются специальные программы, которые упрощают переселение этих лиц (например, в Польше).

В отдельных государствах-участниках ОБСЕ также существует ускоренный путь к получению постоянного вида на жительство на основе инвестиций (например, в Болгарии, Чешской Республике и на Мальте). В таких случаях лица, которые желают получить постоянный вид на жительство, должны инвестировать конкретную сумму денежных средств в бизнес, недвижимость или государственные облигации. Требуемые суммы денежных средств значительным образом различаются в странах региона ОБСЕ.

Гарантии сохранения статуса

Согласно Директиве ЕС о долговременном проживании, статус долгосрочного резидента является постоянным, а карточка постоянного вида на жительство должна иметь как минимум пятилетний срок действия. Согласно Директиве, постоянный вид может быть аннулирован в следующих случаях: (а) было обнаружено, что этот статус был получен обманным путем; (б) были приняты меры по выдворению в случаях «реальной и достаточно серьезной угрозы общественному порядку или общественной безопасности» (статья 12); (в) лицо отсутствовало на территории Сообщества 12 месяцев подряд (однако в обоснованных случаях государства могут делать исключения).

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ статус постоянного резидента является в значительной степени менее гарантированным и может быть аннулирован по экономическим причинам (например, лицо является безработным или у него отсутствуют достаточные экономические ресурсы); Директивой Европейского союза запрещается использование таких экономических критериев для выдворения резидентов, имеющих постоянный статус.

Государственные органы большинства государств–участников сохраняют за собой дискреционные полномочия в отношении отказа в виде на жительство или его отзыва даже после десятилетий проживания. Однако в большинстве государств мигранты

обычно могут обжаловать такие решения, и, как правило, могут быть приняты во внимание личные обстоятельства[51]. Эти личные обстоятельства могут включать личные качества, возраст, длительность проживания, последствия подобного решения как для мигранта, так и для его семьи; существующие связи с принимающим государством, связи со страной происхождения резидента (в том числе проблемы с возвращением из-за политической ситуации или по причинам, связанным с гражданством), а также возможные альтернативные меры (от понижения категории вида на жительство до ограничения вида на жительство).

Права лиц, имеющих постоянный вид на жительство

Права постоянных резидентов тоже являются различными в регионе ОБСЕ.

Согласно Директиве Европейского союза о долговременном проживании, такие лица должны пользоваться равным с гражданами государства-члена обращением по множеству экономических и социальных вопросов. К таким вопросам относится равный доступ к занятости и всем соответствующим условиям, образованию и профессиональной подготовке, социальному обеспечению и медицинскому страхованию, социальной поддержке, социальным льготам, свободе передвижения (особенно в пределах ЕС), свободе объединений и профсоюзов, жилью, а также грантам и кредитам. На практике, однако, возможности постоянных резидентов в Европейском союзе могут быть по-прежнему ограниченными – например, из-за наличия секторов, работа в которых доступна только гражданам, или из-за пробелов в социальной системе.

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ (например, в Соединенных Штатах) вновь прибывшие лица, имеющие право на постоянное проживание, должны строить свою жизнь в этой стране, не имея полного доступа к системе социальной защиты[52].

51 MIPEX, Permanent Residence [Постоянный вид на жительство], http://www.mipex.eu/permanent-residence.
52 Там же.

Доступ к постоянному виду на жительство: оптимистический сценарий

Приведенный ниже оптимистический сценарий представляет собой собирательную хорошую практику из ряда государств, представленных в исследовании MIPEX 2014 года.

Вскоре после своего прибытия временный резидент имеет право поселиться в стране на постоянной основе в случае, если он имеет базовый доход законного происхождения, соблюдает законы и, если это необходимо, улучшает свои навыки владения государственным языком.

Всем мигрантам, имеющим возможность подать заявление на постоянный вид на жительство, предоставляется доступ к бесплатным языковым курсам и учебным материалам.

Для заявителя процедура является короткой и почти бесплатной.

Если заявление отклонено, мигрант имеет полное право обжаловать это решение.

Если на заявление получен положительный ответ, мигранту предоставляется статус постоянного резидента.

Постоянные резиденты пользуются таким же обращением, как и граждане страны, и они имеют такие же, как у граждан, права и обязанности в большинстве сфер жизни.

Источник: MIPEX, Permanent Residence [Постоянный вид на жительство], http://www.mipex.eu/permanent-residence.

Воссоединение семьи

Воссоединение семьи стало одной из основных причин миграции во многих странах региона ОБСЕ. Воссоединение семьи означает ситуацию, когда члены семьи присоединяются к другому члену этой семьи, который уже живет и работает в другой стране на законных основаниях[53]. Воссоединение семьи может быть серьезным фактором с точки зрения интеграции мигрантов по ряду причин, включая следующие:

- Мигранты особенно уязвимы, если они разлучены со своей семьей.
- Разлука с семьей может отрицательно сказаться на психологическом состоянии мигрантов.
- Воссоединение семьи может помочь мигрантам развивать социальные контакты в их местной общине и открывает им доступ к различным системам социальных связей между людьми (например, в результате знакомства с другими родителями в школах, где учатся их дети).
- Воссоединение семьи имеет большое значение для развития детей.
- Возможность переехать вместе с семьей помогает привлечь востребованных мигрантов (например, высококвалифицированных работников).
- Присутствие семьи трудового мигранта может положительно влиять на его работоспособность.
- Если речь идет о беженцах, воссоединение семьи является единственным способом быть вместе со своей семьей.

53 См. УВКПЧ ООН, Воссоединение семьи, указ. соч.

Международная и региональная правовая база по вопросам воссоединения семьи

Значение защиты семейной жизни подчеркивается в различных международных соглашениях по правам человека, которые применимы и к семьям мигрантов. Статья 12 **Всеобщей декларации прав человека** (ВДПЧ) обеспечивает защиту от произвольного вмешательства в семейную жизнь. Статья 10(1) **Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах** (МПЭСКП) гласит: «Семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании». В статье 23(1) **Международного пакта о гражданских и политических правах** (МПГПП) также сказано, что «семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства».

Помимо этого, **Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин** (КЛДЖ) и **Конвенция о правах ребенка** (КПР) защищают прав на семейную жизнь через защиту женщин от дискриминации в браке и семейных отношениях (КЛДЖ, статья 16) и требование, чтобы ребенок не разлучался со своими родителями (КПР, статья 9). Статья 10(1) КПР также гласит: «В соответствии с обязательством государств-участников по пункту 1 статьи 9 заявления ребенка или его родителей на въезд в государство-участник или выезд из него с целью воссоединения семьи должны рассматриваться государствами-участниками позитивным, гуманным и оперативным образом. Государства-участники далее обеспечивают, чтобы представление такой просьбы не приводило к неблагоприятным последствиям для заявителей и членов их семьи».

Наряду с этим, в статье 44(1) **Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей** (МКПТМ) сказано следующее: «Государства-участники, признавая, что семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства, принимают надлежащие меры для обеспечения защиты единства семей трудящихся-мигрантов».

Статьей 13(1) Конвенции МОТ № 143 о работниках-мигрантах (1975) предусматривается, что каждый член Организации «может принять все необходимые меры в рамках своей компетенции и сотрудничать с другими членами Организации в целях содействия воссоединению семей всех работников-мигрантов, проживающих на его территории на законном основании».

Помимо этого, государства-участники ОБСЕ выразили готовность оказывать поддержку поддержанию семейных связей мигрантов. В частности, **Итоговый документ Мадридской встречи** 1983 года гласит: «Государства-участники будут благожелательно рассматривать просьбы, относящиеся к контактам и регулярным встречам на основе семейных связей, воссоединению семей и бракам между гражданами различных государств, и принимать по ним решения в таком духе». Эта готовность была подтверждена в **Итоговом документе Венской встречи** (1989).

Однако, несмотря на признание значения семейной жизни для всех людей, в том числе для мигрантов, право на воссоединение семьи не является признанным в качестве полноценного права. Национальное законодательство разных государств-участников, регулирующее воссоединение семьи, формируется под влиянием противоположных факторов – обязательства соблюдать права человека и защищать семьи всех людей, проживающих на территории государства, и права государства определять свое

иммиграционное законодательство и политику пограничного контроля. В законодательстве большинства государств-участников ОБСЕ содержатся определенные базовые положения о воссоединении семьи[54], но при этом часто устанавливаются различные ограничения.

Для государств-участников ОБСЕ, которые также являются членами Европейского союза, **Директивой Европейского союза о праве на воссоединение семьи**[55] устанавливаются общие правила воссоединения семьи в 25 государствах-членах Европейского союза (за исключением Соединенного Королевства, Ирландии и Дании). Директива допускает установление государствами-членами определенных условий для воссоединения семьи – таких, например, как наличие достаточного жилья, достаточных ресурсов и медицинской страховки или ожидание в течение срока, не превышающего двух лет.

Положения о воссоединении семьи: кто имеет право на воссоединение

Право на воссоединение обычно сохраняют за собой члены «нуклеарной» (основной) семьи (супруг (супруга) и дети мигранта). Однако политикой страны могут быть предусмотрены определенные условия, регулирующие осуществление права на воссоединение семьи. Помимо этого, некоторые государства также могут предоставить данное право членам семьи, которые не считаются частью «нуклеарной семьи».

Супруги и гражданские партнеры

Некоторые страны ввели требование о минимальном возрасте супруга (супруги): например, в Австрии и Нидерландах супруг (супруга) должен достигнуть 21-летнего возраста для того, чтобы иметь право на воссоединение семьи. Законы стран также различаются с точки зрения того, разрешается ли воссоединение семьи только в случае супружеских пар или оно также распространяется на зарегистрированных партнеров или даже на не состоящие в браке пары, которые могут доказать, что их связывают серьезные отношения (например, Нидерландах и Соединенном Королевстве).

Помимо этого, имеют место расхождения в правовых базах с точки зрения статуса однополых пар. В ряде государств они имеют равное право на воссоединение семьи – например, в Австрии, Бельгии, на Кипре, в Ирландии, Люксембурге, Нидерландах, Норвегии, Словении, Соединенном Королевстве, Финляндии, Чешской Республике и Швеции. В некоторых странах (например, в Соединенное Королевстве и Нидерландах) с однополыми парами обращаются одинаково вне независимости от того, состоят ли они в браке, зарегистрированном партнерстве или серьезных отношениях, а в других странах такие пары должны быть зарегистрированными, чтобы иметь право на воссоединение семьи.

Несовершеннолетние дети

Несовершеннолетним детям (младше 18 лет) – часто при условии, что они еще не состоят в браке, – разрешается присоединиться к своим родителям.

---

54 Там же.

55 Европейский совет, Директива 2003/86/EC от 22 сентября 2003 года о праве на воссоединение семьи, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0086&from=EN.

Совершеннолетние дети

Взрослым детям возможность проживания со своими родителями-мигрантами предоставляется только тогда, когда имеются исключительные обстоятельства – например, если ребенку требуется долгосрочный персональный уход, который не может быть предоставлен в стране происхождения (пример Соединенного Королевства), или если ребенок не состоит в браке, является иждивенцем и учится в колледже или университете в принимающей стране (пример Португалии).

Родители (и другие родственники)

Родители часто относятся к той же категории, что и совершеннолетние дети. Они не получают автоматически право присоединиться к своим детям-мигрантам, но в некоторых случаях им может быть разрешено проживать вместе с детьми, особенно если может быть продемонстрировано, что они находятся на иждивении у своих детей. Правило об иждивении может быть расширено, с тем чтобы оно в некоторых случаях охватывало и других членов семьи. Однако многие государства-члены используют норму о «тяжелом положении», которая часто требует, чтобы в стране происхождения отсутствовали семейные связи и чтобы воссоединение семьи было необходимо для предотвращения исключительных тягот (пример Германии и Нидерландах), но выполнить эти требования может быть трудно[56].

Требования в отношении языка и интеграции для членов семьи

Некоторые страны устанавливают требования в отношении языка и/или интеграции для родственников, желающих присоединиться к члену своей семьи, живущему за рубежом. Лишь некоторые из этих стран предоставляют курсы, которые помогают членам семьи изучить язык или приобрести необходимые знания. Чаще всего обязательными уровнями владения языком являются уровни A1 и A2; при этом во многих государствах-участниках разрешается отменять требования относительно языка и интеграции для уязвимых групп (на основании возраста, неграмотности или психической или физической инвалидности).

56 Дополнительную информацию см. по адресу: Nissen, E.J.W., Family Reunification. A Barrier or Facilitator of Integration? A Comparative Study [Воссоединение семьи. Фактор, препятствующий или содействующий интеграции? Сравнительное исследование], Baden-Baden: Nomos, 2014, http://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/139489.

Прецедентное право Европейского союза, касающееся воссоединения семьи

Требования для долговременного проживания: дело «Министр иностранных дел против K. и A.»

Суд постановил, что государства-члены Европейского союза могут требовать, чтобы граждане третьих стран сдали экзамен по гражданской интеграции для оценки базовых знаний государственного языка и общества; это требование влечет за собой покрытие различных издержек. Экзамен должен быть сдан до того, как государство разрешит гражданину въехать и проживать на территории государства в целях воссоединения семьи, если только условия применения этого требования не делают реализацию права на воссоединение семьи невозможной или слишком трудной.

В постановлении по делу было признано, что если государства не принимают во внимание особые обстоятельства (которые объективно являются препятствием для сдачи экзамена заявителями) и если сборы, связанные с этим экзаменом, слишком высоки, то эти условия делают реализацию права на воссоединение семьи невозможной или слишком трудной.

Источник: European Database of Asylum Law, CJEU – C-153/14, Minister van Buitenlandse Zaken v K and A [Суд Европейского союза, дело «Министр иностранных дел против K. и A.»], http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c%E2%80%9115314-minister-van-buitenlandse-zaken-v-k-and.

Пример хорошей практики: договор об интеграции во Франции

Члены семьи, желающие присоединиться к долговременному резиденту Франции, по прибытии должны участвовать в процессе интеграции, подписав договор об интеграции (*contrat d'intégration républicaine*). Договор обязывает иностранных граждан «уважать принципы и ценности французского общества и Республики и серьезно и усердно проходить предписанное обучение» в течение одного года. Он представляется иностранным гражданам в ходе собеседования, которое проводится в Управлении по вопросам иммиграции и интеграции после выполнения процедур, связанных с видом на жительство. В ходе собеседования оцениваются социальные, профессиональные и языковые потребности иностранца. Предусматривается прохождение всеми лицами, подписавшими такой договор, обязательного гражданского обучения, а также обучения французскому языку до уровня A1 Общеевропейской системы уровней владения иностранным языком, если это необходимо. Должно быть проверено соблюдение требования в отношении интеграции для получения мигрантом доступа к виду на жительство сроком на десять лет или долгосрочному виду на жительство. Следует отметить, что договор не требуется для членов семей беженцев, которые получают вид на жительство без этих условий.

Источник: European Migration Network, Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices [Воссоединение семей граждан третьих стран в ЕС и Норвегии: примеры национальной практики], 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_family_reunification_synthesis_report_final_en_print_ready_0.pdf.

Критерии соответствия для спонсора

Вопрос постоянного проживания

В государствах-участниках ОБСЕ мигрантам, которые планируют проживать постоянно, предоставляется право привести в страну своего проживания членов своей семьи при выполнении ряда условий. Например, по законодательству Германии спонсор должен иметь постоянный, долгосрочный или временный вид на жительство в Европейском союзе (но только если существуют реальные перспективы получения постоянного статуса). Некоторые государства ввели требование о минимальном сроке проживания: например, в Швеции и Болгарии будущие спонсоры должны законно прожить на территории страны по крайней мере год до подачи заявления о воссоединении. В других странах этот срок составляет полтора года (Франция), два года (Кипр, Латвия, Литва, Мальта и Польша) или даже три года (Австрия), начиная с того момента, когда спонсор стал законным резидентом страны.

Требование о минимальном возрасте

Некоторые государства также установили требование о минимальном возрасте мигранта, который может быть спонсором в целях воссоединения семьи. Например, в Австрии мигрантам и их супругам должно быть не менее 21 года, чтобы они имели право на воссоединение семьи[57].

Требование о минимальных доходах

Требуемый минимальный уровень дохода является еще одним условием, установленным в ряде государств-участников в отношении мигрантов, желающих привезти членов своей семьи в страну проживания. Некоторые государства требуют лишь доказательство получения базового дохода, в то время как другие подняли этот стандарт, фактически лишив мигрантов с низким уровнем дохода возможности реализовать свое право на воссоединение со своей семьей.

Прецедентное право Европейского союза, касающееся воссоединения семьи

Требования в отношении долговременного проживания: дело Хачаба

Государства-члены Европейского союза могут требовать, чтобы мигранты располагали стабильным, регулярным и достаточным доходом (согласно статье 7(1) Директивы Европейского союза о воссоединении семьи). Это позволяет государствам требовать, чтобы устойчивость этих ресурсов оценивалась с расчетом на будущее на основе доходов спонсора в течение шести месяцев, предшествующих подаче заявления. Тем не менее, в соответствии с принципом соразмерности компетентные государственные органы страны, оценивая заявление о воссоединении семьи, должны сбалансированно и разумно оценить все существующие факторы.

Источник: European Database of Asylum Law, CJEU: Case C-558/14 Khachab v Subdelegación del Gobierno en Álava [CEC, дело C-558/14 «Хачаб против подкомитета Администрации Алавы»], http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-case-c-55814-khachab-v-subdelegaci%C3%B3n-del-gobierno-en-%C3%A1lava.

57 Дополнительную информацию см. по адресу: Living and Working in Austria, Family reunification [Жизнь и работа в Австрии, Воссоединение семьи], https://www.migration.gv.at/en/types-of-immigration/permanent-immigration-red-white-red-card/family-reunification.html.

Достаточное жилье

Некоторые государства-участники также ожидают от мигрантов, что те докажут наличие у них соответствующего жилья для размещения своей семьи в принимающей стране.

Предоставление информации

Предоставление доступной и всеобъемлющей информации о критериях соответствия, требованиях и процедурах в области воссоединения семьи имеет основополагающее значение для обеспечения успешного воссоединения мигранта со своей семьей. Большинство государств-участников ОБСЕ в настоящее время предоставляют по крайней мере некоторую информацию на официальных специализированных онлайн-порталах, и часто эта информация предоставляется также на иностранных языках.

Пример хорошей практики: предоставление информации о воссоединении семьи в удобном формате (Норвегия)

Директорат по вопросам иммиграции Норвегии принял ряд мер для того, чтобы сделать информацию о требованиях в отношении реализации права на воссоединение семьи более доступной для спонсоров и/или заявителей. На веб-сайте Директората содержится контрольный список требований, который можно отсортировать исходя из типа миграции семьи и ее гражданства (www.udiregelverk.no) и получить информацию, значимую для конкретной ситуации заявителя. Информация обычно предоставляется на норвежском и английском языках, но при этом существуют брошюры на других языках по вопросам, касающимся конкретных групп заявителей (например, по вопросу о праве на получение вида на жительство на независимой основе иностранными гражданами, пострадавшими от домашнего насилия).

Для того чтобы заявителям было легче понять причины возможного отказа, Директорат изменил структуру своих решений, упростив их содержание и сделав формулировки более понятными. Теперь решения начинаются с краткого абзаца, в котором указывается, почему заявление было отклонен; затем следует более обстоятельное объяснение со ссылками на соответствующие правовые положения.

Источник: European Migration Network, Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices [Воссоединение семей граждан третьих стран в ЕС и Норвегии: примеры национальной практики], 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_family_reunification_synthesis_report_final_en_print_ready_0.pdf.

Сборы за рассмотрение документов

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ сборы за процедуру воссоединения семьи сопоставимы с другими административными расходами, однако в ряде других стран сборы за рассмотрение заявления о воссоединении семьи несоразмерно высоки по сравнению с расходами на другие административные процедуры и на фоне средних доходов и могут быть серьезным препятствием для реализации мигрантами своего права на семейную жизнь.

Квоты

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ также установлены квоты на число заявлений о воссоединении семьи, которые могут быть приняты, или на число разрешений, которые могут быть выданы в конкретном году, что дополнительно ограничивает перспективы воссоединения семей многих мигрантов.

Права членов семьи

Законы государств-участников ОБСЕ различаются и с точки зрения того, какими правами пользуются члены семей мигрантов. В тех государствах-участниках ОБСЕ, к которым применима Директива Европейского союза о воссоединении семьи, члены семьи спонсора должны иметь право на (а) доступ к образованию; (б) доступ к трудоустройству и независимой трудовой деятельности не по найму, а также (в) доступ к профессиональной ориентации, начальной и дальнейшей подготовке и переобучению. Некоторые государства-участники также обеспечивают этим лицам доступ к рынку труда, однако другие требуют, чтобы члены семьи получили разрешение на работу или сдали тест для доступа к рынку труда. При этом некоторые государства (например, Соединенные Штаты и Канада) ограничивают доступ к рынку труда для членов семей временных мигрантов.

Гарантии сохранения статуса и обязанность совместного проживания

Во многих государствах-участниках раздельное проживание супругов и развод сказываются на праве супруга (супруги) мигранта оставаться в стране (в частности, в Нидерландах, Швейцарии и Соединенных Штатах). Для того чтобы воспрепятствовать бракам по расчету (бракам, которые заключаются исключительно для того, чтобы получить разрешение остаться в принимающей стране), многие страны настаивают на том, что супруги или партнеры должны проживать совместно в течение определенного периода времени. В случае развода требуемый срок совместного проживания, после которого разрешение находиться в стране не отзывается, является различным в разных странах. Директивой Европейского союза о воссоединении семьи предусматривается, что независимый вид на жительство выдается членам семьи после пяти лет проживания. В Испании, Нидерландах и Швеции в случае развода вид на жительство супруга (супруги) мигранта отзывается, за исключением случаев, когда пара предыдущие два года проживала совместно. Во Франции разрешение отзывается, если развод имеет место в течение одного года после воссоединения, а в Швейцарии – если развод случается в течение пяти лет после воссоединения. Смерть спонсора-мигранта также рассматривается по-разному в законодательстве разных стран, и некоторые государства-участники осуществляют в отношении членов семей своих граждан политику, отличную от той, которая используется в отношении членов семей мигрантов[58].

Алина и Роберт: терпеть насилие в семье для того, чтобы остаться в стране?

Алина познакомилась с Робертом, когда он учился один семестр по программе «Эразмус» в ее университете. Они влюбились друг в друга и полгода были почти неразлучны. Оба были безутешны, когда Роберт должен был уехать по окончании

58 Organisation for Economic Co-operation Development (OECD), Comparative Analysis of the Legislation and the Procedures Governing the Immigration of Family Members in Certain OECD Countries [Сравнительный анализ законодательства и процедур, регулирующих иммиграцию членов семей в определенных странах-членах ОЭСР], Part II, https://www.oecd.org/els/mig/41563157.pdf.

своей учебы по программе обмена. Он пригласил Алину погостить у него на летних каникулах и сделал ей предложение. Во время ее следующего приезда пара поженилась, и Алина получила свой вид на жительство на основании воссоединения семьи сроком на два года.

Первые полгода все было прекрасно. Алина посещала языковые курсы и делала большие успехи. Кроме того, у нее появилось несколько новых друзей. Роберт был не очень доволен, когда после занятий языком Алина шла выпить кофе с друзьями, но обычно ей удавалось успокоить его. Через некоторое время Роберт начал все больше контролировать Алину, запрещал ей встречаться со друзьями до и после занятий. Он также был против того, чтобы она устроилась на работу, настаивая, чтобы она сосредоточилась на изучении языка. При этом он контролировал все ее расходы и давал ей карманные деньги только тогда, когда был особенно доволен ее поведением. Он хотел, чтобы она больше не встречалась ни с кем из своих друзей. Когда однажды Роберт узнал, что Алина виделась с одной из своих подруг, несмотря на его просьбу не делать этого, он так разозлился, что ударил ее. Со временем Роберту удавалось находить все больше и больше предлогов для того, чтобы бить Алину; он также настаивал на том, чтобы она не работала, потому что он может обеспечить их обоих.

Алина хотела уйти от него и жить отдельно, но у нее не было денег для того, чтобы самостоятельно оплачивать аренду жилья. Кроме того, она боялась, что в случае, если она с ним разведется, ее отправят обратно на родину. Но там ее никто не ждал. Ее мать умерла, а большинство друзей переехали из ее родного города в столицу или даже другие страны, так что на родине ей не к кому было обратиться. Теперь вся ее жизнь была в стране Роберта: она знала язык, у нее были друзья и свои любимые места в городе, в которых она любили бывать, и она была уверена, что с ее квалификацией ей будет легко найти работу. При этом она очень боялась Роберта и вспышек его ярости и страдала от того, что у нее никогда нет денег даже на мелкие расходы. Алина просто не могла так дальше жить...

Требование о совместном проживании может быть особой проблемой в ситуации, когда члены семьи подвергаются домашнему насилию. Однако следует отметить, что некоторые государства-участники учитывают особую ситуацию супругов, являющихся жертвами домашнего насилия. В таких случаях мигрантам может быть разрешено остаться в стране (если они могут доказать, что их отношения с супругом завершились по этой причине).

Пример хорошей практики: постоянный вид на жительство для жертв домашнего насилия в Соединенном Королевстве

Лица с временной визой партнера, которые могут доказать, что их отношения прекратились из-за домашнего насилия, могут остаться в Соединенном Королевстве как жертвы такого насилия. Они могут быть освобождены от уплаты сбора за вид на жительство в случае, если они также докажут, что у них отсутствуют достаточные для этого средства.

Источник: Gov.uk, Settle in the UK as a victim of domestic violence: form SET(DV) [Остаться в Великобритании, будучи жертвой домашнего насилия (форма SET(DV))], https://www.gov.uk/government/publications/application-to-settle-in-uk-form-setdv.

Обеспечение воссоединения семей беженцев

Лица, пользующиеся международной защитой, находятся в исключительной ситуации, поскольку часто они не могут реализовать свое право на семейную жизнь за пределами принимающей их страны. Ввиду этого некоторые государства-участники ОБСЕ используют более благоприятные правила в отношении беженцев и лиц, пользующихся международной зашитой. Это может означать освобождение от требований материального характера, перечисленных выше, а также использование расширенного определения членов семьи. Однако наряду с этим многие государства-участники устанавливают ограничения на права беженцев на семейную жизнь и требуют соблюдения всех подробных процедур подачи заявления.

Доступ к гражданству

Базовое право государств на самоопределение в вопросах законов и политики в отношении гражданства ограничивается некоторыми международными стандартами, содержащимися в международных и двусторонних договорах – например, в Конвенции по некоторым вопросам, касающимся коллизии законов о гражданстве (1930)[59] – а также в международном обычном праве, общепринятых принципах законов о гражданстве и, в нескольких случаях, в прецедентном праве международных судов.

Процесс приобретения негражданами подданства или гражданства конкретной страны называется натурализацией. Исследования показывают, что натурализация повышает участие мигрантов в социально-экономической и политической жизни и обеспечивает им более полную защиту от дискриминации[60]. Натурализация помогает обеспечить доступ мигрантов к всему объему политических, экономических, социальных и культурных прав и упрощает их интеграцию в общество. Гражданство дает возможность участвовать в формировании политики, затрагивающей повседневную жизнь людей, – благодаря голосованию на выборах, вступлению в политические партии и возможности стать выбранным представителем.

Два принципа доступа к гражданству

Обычно за критериями соответствия для получения гражданства стоят два основных принципа: гражданство по стране рождения, или jus soli («право почвы»), и наследие родителей, или jus sanguinis («право крови»). Согласно первому принципу, любое лицо, рожденное на территории данного государства, имеет право на его гражданство. Однако в некоторых странах положения о гражданстве на основании jus soli действуют только в отношении детей-апатридов. Согласно второму принципу, дети гражданина государства автоматически становятся гражданами этого государства. Этот принцип может быть расширен и распространен на людей, которые могут продемонстрировать, что их предки относятся к этнической группе, составляющей большинство в данном государстве, или в прошлом были гражданами этого государства или жили на его территории. В число государств-участников ОБСЕ, которые предлагают доступ к гражданству по этому принципу, входят Армения, Болгария, Греция, Италия, Румыния и Турция.

---

59 Лига Наций, Конвенция по некоторым вопросам, касающимся коллизии законов о гражданстве, 13 апреля 1930 года, https://treaties.un.org/Pages/showDetails.aspx?objid=0800000280046354.

60 Bauböck, R., et al., Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration [Доступ к гражданству и его влияние на интеграцию иммигрантов], European University Institute, https://muep.mau.se/bitstream/handle/2043/16098/acit_report_eu%20level%20summary.pdf?sequence=2.

Натурализация детей-мигрантов

Этими принципами определяются правила в отношении предоставления доступа к гражданству детям мигрантов (или отсутствия у них такого доступа). Ряд государств-участников ОБСЕ – например, Бельгия, Германия, Греция, Ирландия, Испания, Канада, Нидерланды, Португалия, Соединенные Штаты и Франция – предоставляют детям, родившимся в стране, гражданство при рождении или после рождения (jus soli)[61]. Однако только Соединенные Штаты и Канада применяют этот принцип безусловно, и любому ребенку, рожденному на их территории, автоматически предоставляется гражданство. В большинстве государств-участников ОБСЕ применение этого принципа зависит от ряда условий и ограничивается детьми отдельных групп резидентов (обычно постоянных жителей). Другие государства не предоставляют автоматически детям-мигрантам права на гражданство, а требуют, чтобы они подавали заявление на получение гражданства, когда достигнут совершеннолетия, в рамках обычной процедуры натурализации. Такая ситуация может негативно сказываться на интеграции детей-мигрантов, которые могут не знать никакой другой страны, кроме страны своего рождения, и могут не говорить ни на каком другом языке, кроме языка страны своего проживания, но при этом им не гарантировано сохранение статуса и они не имеют прав, связанных с полноценным гражданством. В регионе ОБСЕ наблюдается общая тенденция к переходу к обусловленному использованию принципа jus soli в отношении детей-мигрантов, родившихся или воспитанных в стране.

Соответствие критериям и требования в отношении обычной натурализации

Критерии соответствия для натурализации обычно включают определенный срок законного проживания, а также могут включать следующее: (а) доказательство владения языком; (б) требование об интеграции (обычно тест на знание общества); (в) экономические требования и (г) требование об отсутствии судимостей. Сборы за процедуру натурализации в некоторых государствах-участниках значительно выше обычных административных сборов.

Обязательный срок проживания обычно составляет от пяти лет (например, в Болгарии, Ирландии и Швеции) до десяти лет (Молдове, Италии, Словении и Испании). Однако в некоторых странах срок обязательного проживания короче: например, в Бельгии действует требование о законном проживании в течение всего трех лет, и при этом не нужно постоянно проживать в стране или выполнять прочие условия постоянного статуса.

В других частях региона ОБСЕ срок обязательного проживания для натурализации рассчитывается только с момента получения постоянного вида на жительство; это случай Грузии, Казахстана, Турции и Российской Федерации, требующих постоянного проживания в течение по меньшей мере пяти лет.

Многие государства-участники ОБСЕ предоставляют преимущество при получении гражданства определенным категориям мигрантов. Это делается на основании, например, их родственных связей (например, близкое родство с гражданином) или особых заслуг (речь может идти о выдающихся спортсменах или деятелях культуры). Эти льготные условия могут предусматривать сокращенные требования о сроке проживания или отсутствие таких требований, приостановку действия других требований (например, экономических) или уменьшение сборов.

61 Там же.

Право на натурализацию и дискреционные процедуры

В ряде государств-участников ОБСЕ предусмотрены четкие критерии для получения права на натурализацию. Родившийся за рубежом резидент страны, отвечающий этим критериям, имеет право на натурализацию в рамках установленной практики – так происходит, например, в Германии, Португалии, Польше и Испании[62]. Во многих государствах-участниках также предусмотрено право на получение обоснованного заключения и право обжаловать решение в случае отклонения ходатайства о натурализации. При этом в некоторых государствах ходатайство мигранта, соответствующего всем правовым требованиям, о предоставлении ему гражданства все равно может быть отклонено, поскольку соответствующие процедуры носят в высшей степени дискреционный характер.

Право на натурализацию в Германии

В соответствии с разделом 10 закона «О гражданстве Германии» (StAG), негражданин имеет право на натурализацию, если он:
1) восемь постоянно проживает в Германии на законных основаниях;
2) имеет неограниченное право на проживание;
3) соблюдает «свободный демократический основной правопорядок», предусмотренный конституцией Германии (Grundgesetz);
4) может зарабатывать средства к существованию для себя и своей семьи без получения социальных пособий;
5) откажется от своего иностранного гражданства;
6) достаточно владеет немецким языком (на уровне B1);
7) знает правопорядок и общественное устройство Германии, что подтверждается тестом для получения гражданства;
8) не имеет судимостей за совершение незаконных деяний.

Источник: Федеральное министерство юстиции и защиты потребителей Германии, закон «О гражданстве», https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_rustag/.

Тесты для получения гражданства: знание государственного языка и общества

Сдача теста на знание языка и/или вопросов гражданственности все чаще становится одним из требований в рамках процедур натурализации в государствах-участниках ОБСЕ. Уровень обязательного владения языком (обычно уровень A2 или B1), требуемое знание политической системы, истории, культуры, ценностей, прав и обязанностей граждан принимающей страны; предложение учебных курсов и стоимость обучения и сдачи тестов – все это в значительной степени различается в странах региона ОБСЕ. Некоторые страны (например, Португалия и Эстония) предлагают будущим гражданам курсы подготовки к тесту для получения гражданства, а ряд государств предлагает бесплатные ресурсы, содержащие необходимую информацию. Например, в буклете «Откройте для себя Канаду» содержатся сведения о правах и обязанностях, связанных с гражданством; истории, системе правосудия, системе государственного управления и избирательной системе Канады, а также о символах, экономике и географическом положении страны[63]. Аналогичным образом, Дания предоставляет онлайн-ресурс, посвященный истории страны, ее органам управления, выборам, системе социальной помощи и международным отношениям[64].

62 MIPEX, Access to Nationality [Доступ к гражданству], указ. соч.
63 Government of Canada, Discover Canada [Откройте для себя Канаду], https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/discover-canada/read-online.html.
64 Uim.dk, LÆREMATERIALE TIL INDFØDSRETSPRØVEN – danske samfundsforhold, dansk kultur og historie (Учебные материалы для национального экзамена «Датское общество, культура и история Дании»), http://uim.dk/filer/danskuddannelse/Laerematerialе-til-indfoedsretsproeven.pdf.

Требования в отношении знания государственного языка и общества для натурализации в отдельных государствах-участниках ОБСЕ

Государство-участник	Тест на знание языка	Тест на знание общества
Австрия	B1	Да
Албания	Собеседование	Нет
Андорра	A1/A2 устная речь (каталонский)	Нет
Бельгия	A2	Нет
Германия	B1	Да
Греция	A2	Да
Дания	B1 (B1+ устная речь)	Да
Испания	Собеседование	Собеседование
Италия	A2 (постоянный вид на жительство)	(проживание)
Канада	A2 (английский или французский)	Да
Латвия	B1	Да
Литва	A2	Да
Лихтенштейн	B1	Да
Люксембург	B1 умение воспринимать на слух/A2 устная речь	Нет
Молдова	A1/A2	Да
Нидерланды	A2 (без устной речи)	Да
Норвегия	A2 (устный)	Да
Португалия	A2	Нет
Россия	A2	Нет
Словения	A2 (чтение, письменная речь, умение воспринимать на слух), B1 (устная речь)	Нет
Соединенное Королевство	B1	Да
Соединенные Штаты	A2	Да
Финляндия	B1 (финский или шведский)	Нет
Франция	B1 устная речь	Собеседование
Чешская Республика	B1	Да
Швейцария	A2 (B1 устная речь)	Да
Эстония	B1	Да

Источник: Language tests for access, integration and citizenship: An outline for policy makers (adapted and updated) [Языковые тесты для доступа, интеграции и получения гражданства: основные положения для разработчиков политики], ALTE, 2016.

В число других стран, в которых проводится языковой тест, но уровень владения языком не указан, входят Армения, Грузия, Казахстан и Турция.

Пример хорошей практики: кампания по вопросам натурализации в Германии

Кампания по вопросам натурализации, которую проводил Уполномоченный по вопросам интеграции и миграции в Берлине, была направлена на то, чтобы заинтересовать контингент мигрантов (особенно молодежь) в подаче ходатайств о предоставлении им гражданства Германии, с тем чтобы пользоваться полным объемом политических и социальных прав. Преимущества гражданства Германии были представлены молодежи из числа мигрантов при помощи плакатов в общественных местах, листовок, которые раздавались на улицах, и брошюр, которые распространялись в государственных учреждениях, в том числе в школах.

Источник: European Commission, Naturalisation Campaign [Кампания по вопросам натурализации], https://ec.europa.eu/migrant-integration/intpract/naturalisation-campaign.

Пример хорошей практики: португальский язык для всех

В Португалии мигранты, желающие натурализоваться, обязаны предоставить свидетельство о знании ими португальского языка на уровне A2. В рамках программы «Португальский язык для всех» проводятся курсы португальского языка для освоения уровней A2 и B2, а также курсы технического португальского языка для мигрантов. Курсы предлагаются всем проживающим в Португалии легальным мигрантам, которым требуется обучение языку.

Источник: Portugal's High Commissioner for Migration [Верховный комиссар по вопросам миграции], http://www.acm.gov.pt/-/como-posso-frequentar-um-curso-de-lingua-portuguesa-para-estrangeiros.

Доступ к гражданству (оптимистический сценарий на основе исследования MIPEX)

Все иностранцы, имеющие постоянный вид на жительство и желающие стать гражданами, получают полную поддержку в процессе натурализации и возможность равноправного участия в общественной жизни.

Все граждане могут иметь двойное гражданство.

Ребенок, родившийся у родителей-мигрантов, становится гражданином при рождении (jus soli – «право почвы»).

Лицо, родившееся за границей, закрепляется за страной после пяти лет проживания в ней.

Такой мигрант имеет право подать заявление на получение гражданства, если он соответствует условиям, предусмотренным законодательством (например, об отсутствии у него судимостей в последнее время).

Требование о сдаче языковых тестов и прохождении курса по гражданству поощряет заявителей к успешному прохождению бесплатных и адаптируемых к потребностям учащихся профессиональных курсов и успешной сдаче тестов.

Новые граждане пользуются такой же защитой гражданства, как и другие граждане страны.

Источник: MIPEX, Access to Nationality [Доступ к гражданству], http://www.mipex.eu/access-nationality.

СПРАВОЧНЫЕ РЕСУРСЫ К МОДУЛЮ 3

- Bauböck, R., et al., Access to Citizenship and its Impact on Immigrant Integration: European Summary and Standards [Доступ к гражданству и его влияние на интеграцию иммигрантов: краткий обзор положения в Европе и применимые стандарты]. European University Institute, https://muep.mau.se/bitstream/handle/2043/16098/acit_report_eu%20level%20summary.pdf?sequence=2.
- Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons – Integration tests: helping or hindering integration? [Интеграционные тесты: помощь или препятствие интеграции?], http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2013/amdoc11_2013TA.pdf.
- European Migration Network, Family Reunification of Third-Country Nationals in the EU plus Norway: National Practices [Воссоединение семей граждан третьих стран в ЕС и Норвегии: примеры национальной практики], 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_family_reunification_sr_final.pdf.
- Fangen, K. et al., Citizenship Regimes: Consequences for Inclusion and Exclusion of Young Adult Immigrants in Europe [Режимы гражданства: последствия для социальной интеграции и изоляции молодых иммигрантов в Европе], Euromargins Policy Brief No. 2, https://www.sv.uio.no/iss/english/research/projects/eumargins/policy-briefs/documents/2nd-policy-brief-citizenship-november-3rd-2010-final.pdf.
- İçduygu, A., Çolak, Y., & Soyarik, N. What is the matter with citizenship? A Turkish debate [Что случилось с гражданством? (Полемика в Турции)], Middle Eastern Studies,
- https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00263209908701291?journalCode=fmes20.
- Intergenerational Family Solidarity Across Europe (Interfasol) [Движение «Солидарность разных поколений семьи в Европе»], http://www.interfasol.eu/.
- Interfasol, Symposium on Intergenerational Family Solidarity and Migration, Centre for Health and Migration [Симпозиум по вопросам солидарности разных поколений семьи и миграции, Центр по вопросам здоровья и миграции], 2018, http://www.interfasol.eu/wp-content/uploads/2018/05/Ursula-Trummer-Intergenerational-Solidarity-among-migrants-living-in-socio-economic-deprivation.pdf.
- IOM, Compendium of Migrant Integration Policies and Practices [МОМ, Сборник политики и практических мер в области интеграции мигрантов], http://rosanjose.iom.int/site/sites/default/files/Compedium_of_Migrant_integration.pdf.
- OHCHR, Migration Papers: Family Reunification [Материалы для обсуждения миграции: воссоединение семьи], 2005, http://www2.ohchr.org/english/issues/migration/taskforce/docs/familyreunification.pdf.

- ALTE and Council of Europe, Language tests for access, integration and citizenship: An outline for policy makers [Языковые тесты для получения доступа, интеграции и гражданства: план для разработчиков политики], 2016, http://www.cvcl.it/MC-API/Risorse/StreamRisorsa.aspx?guid=13636d55-1e07-41be-bf86-513b7581ebbf.
- Molodikova, I., The Transformation of Russian Citizenship Policy in the Context of European or Eurasian Choice: Regional Prospects [Трансформация политики в области гражданства Российской Федерации в связи с европейским или евразийским выбором: региональные перспективы], Central and Eastern European Migration Review, 2017, http://ceemr.uw.edu.pl/vol-6-no-1-2017/research-reports/transformation-russian-citizenship-policy-context-european-or.
- Pascouau, Y., Measures and Rules Developed in the EU Member States Regarding Integration of Third Country Nationals – Comparative Report [Меры и правила, разработанные в государствах-членах ЕС в отношении интеграции граждан третьих стран: сравнительный доклад]. Brussels, European Policy Centre, 2015, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_6519_reportintegrationschemesfinalversionpdf-en.pdf.
- Roots, L., European Union Citizenship or Status of Long-Term Resident: A Dilemma for Third-Country Nationals in Estonia [Гражданство Европейского союза или постоянный вид на жительство: дилемма граждан третьих стран в Эстонии], Baltic Journal of European Studies, Vol. 2, No. 1 (11), http://www.ies.ee/iesp/No11/articles/04_Lehte_Roots.pdf.
- Sumption, M. and Flamm, S., The economic Value of Citizenship for immigrants in the United States [Экономическая ценность гражданства для иммигрантов в Соединенные Штаты], Migration Policy Institute, Washington, 2012, https://www.migrationpolicy.org/pubs/citizenship-premium.pdf.
- UNHCR, Nationality Laws of the Former Soviet Republics [Законы о гражданстве бывших советских республик], 1 July 1993, http://www.refworld.org/docid/3ae6b31db3.html.

МОДУЛЬ 4. СОДЕЙСТВИЕ ГРАЖДАНСКОЙ И ЯЗЫКОВОЙ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ

В регионе ОБСЕ от мигрантов все чаще ожидается как минимум базовое знание государственного языка и понимание социальных и культурных норм принимающего общества. Однако в отсутствие четких международных стандартов в отношении мер по содействию интеграции мигрантов политика и практика в области оказания поддержки гражданской и языковой интеграции мигрантов в разных государствах-участниках ОБСЕ значительным образом различается. В данном модуле рассматривается вопрос о том, как можно содействовать лингвистической и гражданской интеграции мигрантов при помощи следующего:

- предоставления информации;
- языковых курсов;
- курсов по гражданской ориентации;
- поддержки развития навыков владения родным языком у мигрантов;
- межкультурных контактов между мигрантами и принимающим обществом.

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ МИГРАНТАМ И СОДЕЙСТВИЕ ИЗУЧЕНИЮ ИМИ ЯЗЫКА И ИХ ГРАЖДАНСКОЙ ОРИЕНТАЦИИ

Содействие интеграции мигрантов: международная и региональная правовая база

Международная и региональная правовая база

Согласно положениям международной правовой базы, только беженцы и лица, получающие другие формы международной защиты, имеют право на помощь в интеграции в принимающее общество. Статья 34 **Конвенции о статусе беженцев 1951 года**[65] гласит: «Договаривающиеся государства будут по возможности облегчать ассимиляцию и натурализацию беженцев. В частности, они будут делать все от них зависящее для ускорения делопроизводства по натурализации и возможного уменьшения связанных с ним сборов и расходов». Устав Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев также призывает правительства сотрудничать с УВКБ ООН путем «содействия ассимиляции беженцев, в особенности путем облегчения их натурализации». Следует отметить, что термин «ассимиляция» в данном документе следует понимать не как принудительную ассимиляцию, а как современное понятие интеграции или включения в экономическую, социальную и культурную жизнь принимающей страны[66].

Обязательства ОБСЕ в области содействия интеграции мигрантов

Государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательства по содействию интеграции мигрантов, которые были зафиксированы в различных официальных документах.

65 УВКБ ООН, Конвенция о статусе беженцев 1951 года, https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml.

66 da Costa, R., Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations [Права беженцев в контексте интеграции: правовые стандарты и рекомендации], UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, June 2006, http://www.unhcr.org/44bb90882.pdf.

В **Будапештском документе 1994 года** (глава VIII, пункты 28-32 и пункт 40), государства-участники ОБСЕ обязались продолжать содействовать социальной интеграции мигрантов в тех странах, где они законно проживают. Государства признали, что успех процесса интеграции также зависит от активной позиции самих мигрантов, и приняли решение поощрять действия мигрантов в этом направлении.

В **Решении № 4/03 Совета министров ОБСЕ «Толерантность и недискриминация», принятом в Маастрихте** государства-участники приняли обязательство «бороться с дискриминацией против рабочих-мигрантов [и беженцев]». Они также обязались «облегчать социальную интеграцию рабочих-мигрантов в тех странах, где они законно проживают» и призвали БДИПЧ укреплять свою деятельность в этой области.

Директивы Европейского союза по содействию интеграции мигрантов

Среди региональных документов **Директива Совета Европейского союза о минимальных стандартах**[67], обязательная для государств-участников ОБСЕ, которые также являются государствами-членами Европейского союза, содержит прямую ссылку на концепцию «права на помощь в интеграции» для беженцев. В статье 33 указано: «(1) Чтобы облегчить интеграцию беженцев в общество, государства-члены Сообщества должны разработать программы интеграции, которые они сочтут целесообразными, или создать необходимые условия, гарантирующие доступ к таким программам. (2) В тех случаях, когда государства-члены Сообщества сочтут это необходимым, лицам, имеющим статус нуждающихся в дополнительной защите, обеспечивается доступ к программам интеграции».

Помимо этого, в нескольких директивах Европейского союза идет речь о содействии в интеграции в связи с прибытием и поселением определенных категорий мигрантов. **Директива о воссоединении семьи**[68] указывает, что «следует содействовать интеграции членов семьи»; в ней также содержится положение о том, что государства-члены могут требовать, чтобы граждане третьих стран соблюдали условия и правила интеграции в соответствии с национальным законодательством (статья 7(2)). Для поощрения интеграции членов семьи Директивой предусматривается предоставление статуса, независимого от статуса воссоединяющего семью лица (спонсора), особенно в случае расторжения брака и партнерства, а также доступа к образованию, занятости и профессиональному обучению на том же основании, что и лицо, с которым они воссоединились (с соблюдением соответствующих условий).

Статьей 15(3) **Директивы о голубой карте Европейского союза**[69] разрешается (но не требуется), чтобы государства-члены вводили условия интеграции и меры по интеграции в отношении членов семей обладателей голубых карт в случае воссоединения семьи. Эти условия могут включать экзамены для проверки знания

67 European Council, Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection grantedЕвропейский совет [Директива 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 года о минимальных стандартах квалификации и статуса граждан третьих стран или апатридов как беженцев или лиц, нуждающихся в силу иных причин в международной защите, и содержании предоставляемой защиты], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004L0083.

68 Европейский совет, Директива 2003/86/ЕС, указ. соч.

69 Европейский совет, Директива 2009/50/ЕС от 25 мая 2009 года об условиях въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009L0050.

членами семьи языка и общества страны; при этом данная Директива не обязывает государства-члены обеспечить доступ к программам, помогающим подготовиться к таким экзаменам. В том же русле Директива Европейского союза о долговременном проживании подчеркивает, что интеграция граждан третьих стран, которые проживают на долгосрочной основе в государствах-членах, является одним из основных компонентов поощрения экономической и социальной сплоченности, которая является основополагающей целью Европейского сообщества. Согласно статье 4(2), «государства-члены могут требовать, чтобы граждане третьей страны удовлетворяли условиям интеграции в соответствии с национальным законодательством (которые не применимы к мигрантам, которые должны были выполнить меры по интеграции для получения вида на жительство в другом государстве-члене)».

Обобщая сказанное, следует отметить, что правовая база Европейского союза обязывает государства-члены способствовать интеграции беженцев при помощи программ интеграции и рекомендует им установить условия интеграции и меры по интеграции для определенных других категорий мигрантов – например, для резидентов с долгосрочным статусом, высококвалифицированных специалистов и членов семей мигрантов, которые присоединяются к ним в принимающей стране.

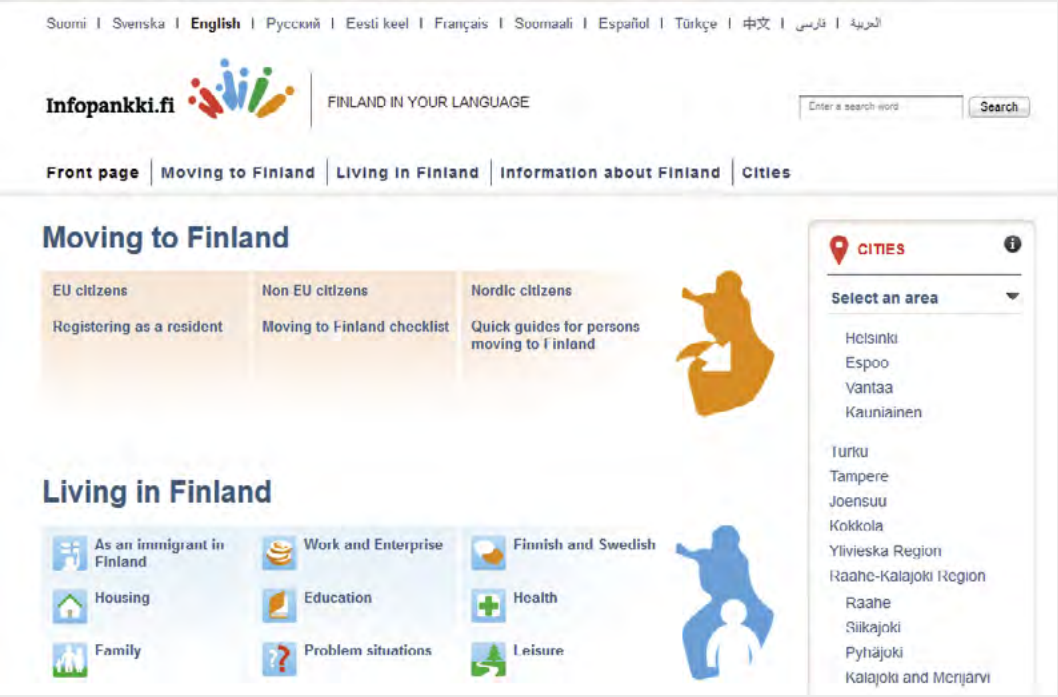
В целом, международно-правовые стандарты предусматривают меры по оказанию содействия в деле интеграции лиц, находящихся под международной защитой. В отношении других категорий мигрантов в международных и региональных стандартах делается акцент на важности интеграции мигрантов, но эти стандарты не обязывают государства принимать меры по содействию интеграции. В этой ситуации в регионе ОБСЕ наблюдаются значительные различия в принимаемых мерах по содействию языковой и гражданской интеграции мигрантов. Помимо этого, некоторые государства-участники установили условия интеграции (например, тесты на знание языка и знание общества), но в то же время лишь некоторые из этих государств обеспечивают мигрантам доступ к программам, финансируемым государством, с тем чтобы помочь им подготовиться к сдаче этих тестов.

Следует отметить, что курсы и материалы по вопросам гражданской ориентации часто включают информацию о доступе к рынку труда; при этом в некоторых странах программы интеграции на рынке труда часто предусматривают обучение языку и обучение по вопросам гражданской ориентации. Более подробную информацию о правовых положениях, касающихся требований об интеграции для воссоединения семьи, получения постоянного вида на жительство и натурализации можно найти в Модуле 3. Более подробная информация о мерах по интеграции на рынке труда представлена в Модуле 5.

Предоставление информации

Многие государства-участники ОБСЕ разработали информационные брошюры, онлайн-платформы и веб-сайты, содержащие информацию для мигрантов о повседневной жизни в стране и основные факты об истории, культуре, географии и обществе принимающей страны, включая ее ценности и традиции.

Информационный портал о Финляндии



Информационный портал о Финляндии предназначен для лиц, еще не приехавших в страну, а также мигрантов, которые уже находятся в стране; представленные материалы учитывают ситуацию различных категорий мигрантов. На этом ресурсе содержится важная информация на 12 языках по основным вопросам, касающимся устройства и проживания в Финляндии (таким, например, как доступ к здравоохранению, образованию, трудоустройству, языковым курсам и жилью). Портал также содержит ссылки на веб-сайты муниципалитетов, на которых представлена более подробная информация.

Источник: Infopankki, Moving to Finland [Переезд в Финляндию], https://www.infopankki.fi/.

Онлайн-справочник по нормам и обычаям «Добро пожаловать в Германию!»

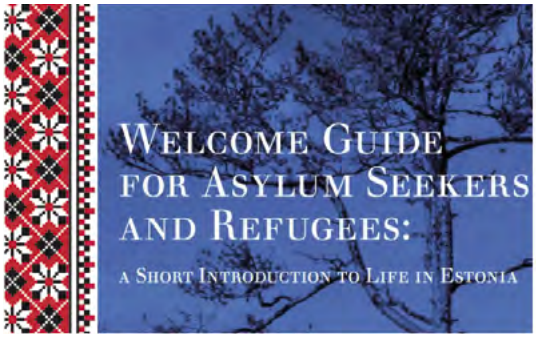
В онлайн-справочнике «Добро пожаловать в Германию!» представлена информация о жизни в Германии. Ресурс был разработан в качестве ответа на частые вопросы мигрантов. Представленные на нем нормы и обычаи отражают общепринятую практику большинства жителей Германии. На веб-сайте освещаются такие темы, как общественная жизнь, личная свобода, жизнь местных общин, равноправие, окружающая среда и экология, еда, напитки, курение, различные формальности и чрезвычайные ситуации.

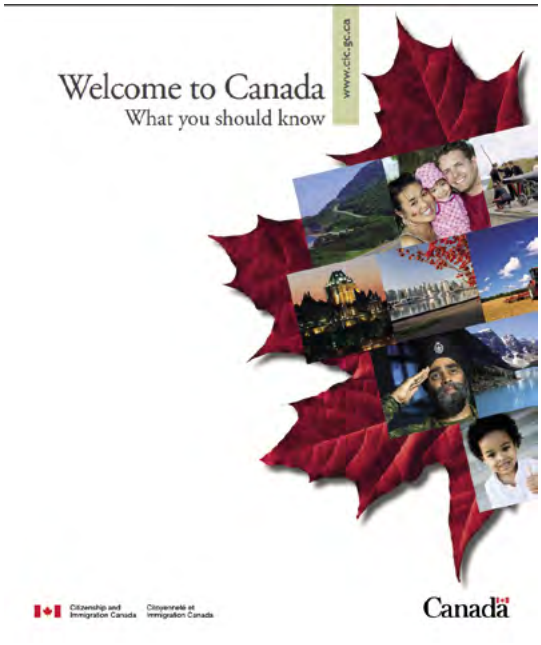
Источник: Refugee Guide [Справочник беженца], http://www.refugeeguide.de/en/.

Некоторые государства-участники ОБСЕ разработали подробные информационные брошюры и материалы для самостоятельного изучения[70]. В Финляндии в законе об интеграции указано, что при получении вида на жительство каждый мигрант должен получить экземпляр брошюры «Добро пожаловать в Финляндию». Эта брошюра переведена на 12 языков и содержит информацию об основных практических вопросах, касающихся жизни в Финляндии, – например, о предлагаемых интеграционных и языковых курсах, открытии банковского счета, уплате налогов, а также о трудоустройстве, учебе, семейных отношениях, стране и людях, здоровье и повседневной жизни[71].

70 См., например: Life in Sweden [Жизнь в Швеции], https://www.informationsverige.se/Engelska/Samhalle/Documents/Om_sverige_webb_eng_v6.pdf; Life in the United Kingdom: A guide for new residents [Жизнь в Соединенном Королевстве: руководство для новых резидентов], https://lifeintheuktests.co.uk/study-guide/; Welcome to Canada. What you should Know [Добро пожаловать в Канаду. Что следует знать], http://www.education.gov.yk.ca/pdf/immigration/welcome.pdf; Welcome Guide for Asylum Seekers and Refugees: A Short Introduction to Life in Estonia [Начальное руководство для лиц, ищущих убежища, и беженцев: краткое введение в жизнь в Эстонии], https://news.err.ee/116952/a-guide-for-asylum-seekers-and-refugees-published-short-introduction-to-life-in-estonia.

71 Welcome to Finland [Добро пожаловать в Финляндию], https://tem.fi/documents/1410877/2888440/SIS_MIN_EN_LoRes-rMvn8JEq.pdf/dae43ea6-59a1-4e98-848a-b2b5d791d84c.





В регионе ОБСЕ усиливается тенденция к обязательной сдаче разными категориями мигрантов (обычно мигрантов, которые желают поселиться в стране) языковых тестов и тестов на знание общества (см. Модуль 3). Если некоторые государства упрощают доступ мигрантов к курсам, призванным подготовить их к этим экзаменам, то другие государства лишь предоставляют материалы для самостоятельного изучения (например, Нидерланды и Соединенное Королевство). Мигранты, желающие воссоединиться с членами своей семьи в Нидерландах, могут подготовиться к предшествующему въезду в страну экзамену на базовое знание голландского языка (уровень A1) и знание общества, заказав официальный пакет материалов для самостоятельного изучения, доступный онлайн на 33 языках[72].

Особенно большое значение в период после прибытия мигранта в принимающую страну имеют стойки информации и информационные центры. Стойки информации часто находятся в службах по вопросам миграции или муниципалитетах, они обеспечивают мигрантов основной информацией о соответствующих нормативно-правовых актах, правах мигрантов и доступных услугах. Информационные центры часто находятся в ведении местных властей, управляющих ими в сотрудничестве с организациями гражданского общества; такие центры предоставляют широкий спектр информации и услуг, включая консультирование.

72 Naar Nederland, Preparation [Подготовка], https://www.naarnederland.nl/en/the-examination-package.

Интеграционный центр Праги

Интеграционный центр Праги представляет собой общественную организацию, учрежденную магистратом Праги. Это то место, где мигранты могут встречаться, учиться, общаться и получать бесплатную качественную информацию. Центр предоставляет бесплатные юридические консультации, помощь ассистентов по вопросам межкультурной коммуникации и бесплатные курсы чешского языка разных уровней – например, курсы, специально разработанные для родителей детей младшего возраста (с бесплатным уходом за детьми). Центр проводит учебные семинары и мероприятия по интеграции. Информация на веб-странице Центра представлена на английском, арабском, вьетнамском, монгольском, русском, украинском и чешском языках.

Источник: Integrační centrum Praha, Educational Seminar [Информационный центр Праги, образовательный семинар], http://www.icpraha.com/en/vzdelavaci-seminare/.

Языковые курсы и курсы гражданской интеграции

Некоторые государства-участники ОБСЕ предлагают бесплатные для мигрантов меры по ориентации, финансируемые государством (например, языковые курсы и занятия по гражданской ориентации), которые предназначены для всех мигрантов, живущих в стране на законных основаниях. В то же время, другие государства-участники не обеспечивают доступ к мерам по интеграции даже беженцам и лицам, пользующимся другими формами международной защиты.

Языковые курсы и курсы гражданской ориентации, предлагаемые в регионе ОБСЕ, отличаются друг от друга с точки зрения того, какие категории мигрантов имеют доступ к этим курсам, предоставляются ли курсы бесплатно, какова их продолжительность, требуемый уровень владения языком; каково содержание курса гражданской ориентации; являются ли курсы обязательными или факультативными, проводится ли экзамен для мигрантов и выдаются ли сертификаты по завершении обучения.

Языковые курсы и курсы гражданской ориентации: разная практика в регионе ОБСЕ

- Курсы, предлагаемые до прибытия мигранта, или курсы, предлагаемые после его прибытия
- Обязательные или факультативные (с использованием взысканий или стимулов)
- Подход, основанный на потребностях (охватывает все категории мигрантов), или подход, рассчитанный на отдельные категории мигрантов
- Бесплатные курсы или курсы, оплачиваемые слушателями (полностью или частично)
- С экзаменами или без экзаменов
- Уровень владения языком: от A1 до B2
- Продолжительность: от 50 часов до 2 400 часов

- Объединенный курс по языку и гражданской ориентации или отдельные специализированные курсы с преподаванием курса гражданской ориентации на языке, понятном мигрантам
- Курсы языка и гражданской ориентации в рамках комплексной программы интеграции (индивидуальный план интеграции, контактные лица по вопросам интеграции и т. д.) или отдельные курсы вне общих программ

При том что большинство государств-участников ОБСЕ предлагают курсы мигрантам после их прибытия, некоторые государства-участники также разработали курсы, предназначенные для мигрантов, еще не прибывших в страну. Австрия разработала полностью финансируемые программы добровольной интеграции для еще не прибывших мигрантов, которые также называются «ориентационными модулями»; в настоящее время они доступны в Турции и Сербии, и планируется расширить список стран, в которых предлагаются эти меры[73].

Подходы к организации курсов языка и гражданской ориентации, основанные на потребностях

Немногие государства-участники в полной мере используют подход, основанный на потребностях, и предлагают курсы языка и гражданской ориентации для всех жителей, недостаточно владеющих языком. В Финляндии трудовые мигранты и лица, пользующиеся международной защитой, которые проживают в конкретном муниципалитете, имеют право на индивидуальный план интеграции и получение конкретной помощи по вопросам интеграции. В Дании местные власти по закону обязаны предоставить уроки датского языка всем негражданам, проживающим в стране. Аналогичным образом, в Италии языковые курсы проводятся центрами образования для взрослых, работающими на уровне провинций. Эти курсы являются бесплатными для всех иностранных граждан, имеющих действительный вид на жительство в Италии. В некоторых случаях слушателям курсов предлагается внести добровольный вклад (от 30 до 60 евро) для частичной оплаты стоимости учебных материалов и страховки[74].

В других государствах-участниках ОБСЕ (например, в Венгрии и Польше) бесплатные курсы языка и гражданской ориентации доступны только отдельным категориям мигрантов и часто предлагаются только лицам, пользующимся международной защитой[75]. Более того, несмотря на то, что в регионе ОБСЕ осуществляются различные меры по интеграции отдельных категорий мигрантов в рамках проектов, финансируемых государством и частными субъектами и управляемых неправительственными организациями, потенциал и продолжительность этих инициатив могут быть ограниченными, и они могут приносить пользу лишь некоторой части всех мигрантов, заинтересованных в таких мерах по интеграции.

---

73 Pascouau, Y., Measures and Rules Developed in the EU Member States Regarding Integration of Third Country Nationals – Comparative Report [Меры и правила, разработанные в государствах-членах ЕС, в отношении интеграции граждан третьих стран: сравнительный доклад], Brussels, European Policy Centre, 2015.

74 European Migration Network (EMN), EMN Ad-Hoc Query on Integration measures regarding language courses and civic integration – Part 1 [Специальное исследование сети EMN по мерам интеграции относительно языковых курсов и гражданской интеграции: часть 1], https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2017.1167_fr_integration_measures_regarding_language_courses_and_civic_integration_-_part_1.pdf.

75 Pascouau, указ. соч.

Уроки языка для всех (Дания)

Местные власти (*kommune*) Дании по закону обязаны предлагать курсы датского языка и культуры всем негражданам, проживающим в стране. Местные языковые школы предлагают курсы всех уровней для новых мигрантов и беженцев. Курсы обычно включают 18 уроков в неделю, хотя некоторые школы предлагают более интенсивные курсы или занятия по выходным. За некоторые курсы с мигрантов может взиматься символическая плата. Записаться на курсы можно несколько раз в году. Обязательные экзамены проводятся дважды в год.

Источник: The Official Website of Denmark, Starting Danish Lessons [Начало изучения датского языка], http://denmark.dk/en/meet-the-danes/language/starting-danish-lessons/.

Бесплатные курсы по интеграции для просителей убежища в Германии

Процедуры предоставления убежища могут быть длительными. Недавно некоторые государства-участники ОБСЕ предоставили просителям убежища возможность посещать курсы по интеграции вскоре после подачи ими ходатайства о предоставлении международной защиты. Закон Германии «Об интеграции» 2016 года позволяет следующим лицам посещать курсы по интеграции: просителям убежища, которые, скорее всего, останутся в стране; лицам, депортация которых временно приостановлена (в соответствии с разделом 60 закона «О проживании»); иностранцам, имеющим вид на жительство, предоставленный на гуманитарных основаниях (раздел 25 закона «О проживании»).

Источник: German Federal Office for Migration and Refugees [Федеральное бюро Германии по вопросам миграции и беженцев], http://www.bamf.de/EN/Willkommen/DeutschLernen/IntegrationskurseAsylbewerber/integrationskurseasylbewerber-node.html.

Обязательные и необязательные курсы, взыскания и стимулы

Некоторые государства-участники ОБСЕ сделали обучение на соответствующих курсах обязательным для отдельных категорий мигрантов – например, для лиц, пользующихся международной защитой. Это требование нередко является частью более общей программы или плана интеграции, которые также предусматривают меры по интеграции на рынке труда. В Дании программы по ориентации являются факультативными для работающих мигрантов, но обязательными для мигрантов, зависящих от социальной помощи. В Финляндии неучастие мигранта в плане интеграции, организованном Управлением по вопросам занятости и экономического развития (TE-office), равно как и непосещение на регулярной основе курсов финского или шведского языка или других согласованных мероприятий, предлагаемых в рамках этого плана, может привести к ограничению права данного мигранта на пособие по безработице. В Австрии посещение языковых курсов и занятий по гражданственности лицами, которым предоставлено убежище или дополнительная защита, нередко является частью мер по их реинтеграции на рынке труда и как таковое привязано к возможности получения ими социальных пособий, выплата которых может быть прекращена в случае непосещения курсов. Некоторые государства-участники также создали специальные стимулы, с тем чтобы поддержать посещение курсов[76].

76 Там же.

Стимулы во Фландрии (Бельгия): возмещение расходов на уход за детьми и транспортных расходов

Посещение курсов по интеграции может быть особенно трудным делом для мигрантов-родителей. Во Фландрии (Бельгия), где такие курсы являются обязательными, транспортные расходы и расходы на уход за детьми, связанные с посещением курсов по гражданской интеграции, могут быть возмещены после предъявления документов, подтверждающих расходы.

Источник: European Migration Network, EMN Ad-Hoc Query on Integration measures regarding language courses and civic integration – Part 2 [Специальное исследование сети EMN по мерам интеграции с точки зрения языковых курсов и гражданской интеграции: часть 2], https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2017.1168_fr_integration_measures_regarding_language_courses_and_civic_integration_-_part_2.pdf.

Возможности, а не взыскания: изучение языка во Франции

Во Франции члены семьи, которые подают заявление на получение визы для долговременного воссоединения семьи, должны сдать письменный и устный тест на знание французского языка и ценностей Французской республики. Требуемым уровнем знания языка является уровень A1. Если заявитель не продемонстрирует достаточные знаний в какой-либо из этих областей, ему предлагается прослушать бесплатные учебные занятия в стране происхождения. Эти учебные занятия длятся до двух месяцев и включают до 180 часов изучения языка. После окончания курса заявитель может сдать тесты повторно. В случае успешной сдачи тестов ему может быть выдана виза и он может быть освобожден от уроков французского языка по прибытии во Францию. В противном случае заявителю все равно выдается виза, но он обязан посещать дополнительные учебные занятия во Франции по договору об ориентации.

Источник: Pascouau, Y., Measures and Rules Developed in the EU Member States Regarding Integration of Third Country Nationals – Comparative Report [Меры и правила, разработанные в государствах-членах ЕС, в отношении интеграции граждан третьих стран: сравнительный доклад], Brussels, European Policy Centre, 2015.

Требуемый уровень владения языком и содержание курсов по гражданской интеграции

Если в некоторых государствах-участниках ОБСЕ языковая подготовка и гражданская ориентация объединены в один курс, то в других они организованы в форме отдельных курсов, и программы гражданской ориентации обычно преподаются на родном языке мигрантов или на другом хорошо понятном им языке.

Программы гражданской ориентации, предлагаемые в регионе ОБСЕ, обычно включают похожие компоненты – информацию о практических аспектах жизни в стране, правах и обязанностях мигрантов, а также сведения об истории, культуре, ценностях и традициях принимающей страны. При этом некоторые программы могут быть больше сосредоточены на одних аспектах, чем на других, и могут быть различными по степени детализации. Например, в рамках программы гражданской ориентации во Франции освещаются две большие темы: принципы, ценности и институты Республики и жизнь и трудоустройство во Франции. В рамках первой темы объясняются такие

понятия, как верховенство права, свобода, равенство, братство и светский характер государства, а также принцип равноправия мужчин и женщин. Вторая тема носит более практический характер и сосредоточена на процессе устройства жизни во Франции, доступе к медицинскому обслуживанию, образованию, жилью, занятости и профессиональной деятельности. В Словении гражданская ориентация является частью программы обучения языку, и поэтому начальный модуль включает такие темы, как общественная жизнь, история, культура и конституционные механизмы, а в рамках более продвинутого модуля проводятся занятия на такие темы, как общество Словении, средства массовой информации, Словения и Европейский союз, правовая система, культура, география, история, традиции и праздники. В регионе Фландрия в Бельгии курсы гражданской ориентации разрабатываются таким образом, чтобы они отвечали потребностям слушателей, и поэтому каждый курс зависит от состава слушателей. Преподаватель исходит из уровня знаний учащихся и передает им знания и навыки, необходимые для активного участия в жизни общества. Возможные темы, рассматриваемые на таких курсах, – образование, жилье, занятость, система здравоохранения, общественный транспорт, отдых, история и т. д. Центральным компонентом курса является изучение норм и ценностей бельгийского общества – таких, как свобода, равенство, солидарность, демократия, верховенство права, уважение и активная гражданская позиция[77].

Диверсификация курсов

В регионе ОБСЕ все чаще наблюдается тенденция диверсификации языковых курсов и курсов по гражданской интеграции, а также других мер по интеграции в целях более полного удовлетворения потребностей разных категорий мигрантов. Например, в Германии предлагаются самые разные специальные курсы, среди которых можно упомянуть курсы по повышению грамотности; курсы по интеграции для женщин, родителей и молодежи в возрасте до 27 лет из числа мигрантов; курсы по преодолению отставания для мигрантов, которые живут в стране несколько лет, а также интенсивные курсы для способных слушателей. Аналогичным образом Фландрия (Бельгия) недавно адаптировала свои интеграционные услуги и программы и создала программы гражданской интеграции для высококвалифицированных мигрантов и для матерей с детьми, имеющих низкую квалификацию, а также внедрила языковые курсы различной продолжительности. Например, продолжительность стандартного курса составляет 240 академических часов, но мигранты с низким уровнем грамотности или владения языком, также могут посещать курсы голландского языка продолжительностью 600 академических часов, которые проводят центры базового образования. Более образованные мигранты и слушатели, быстро усваивающие материал, направляются в центры образования для взрослых, где они могут пройти стандартный курс объемом 120 академических часов. Во Франции продолжительность языковых программ для достижения уровня A1 составляет от 50 до 200 часов в зависимости от потребностей слушателей[78]. В Норвегии изучение норвежского языка и обществоведения мигрантами, обязанными участвовать в таких мерах по интеграции, должно организовываться и оплачиваться муниципалитетами. Полная программа включает 550 часов обучения норвежскому языку и 50 часов обществоведения, а также до 2 400 часов дополнительного

77 EMN Part 1, указанный документ; и EMN, EMN Ad-Hoc Query on Integration measures regarding language courses and civic integration – Part 2 [Специальное исследование сети EMN по мерам интеграции относительно языковых курсов и гражданской интеграци: часть 2], https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2017.1168_fr_integration_measures_regarding_language_courses_and_civic_integration_-_part_2.pdf.

78 EMN Part 2, указ. соч.

обучения, если это необходимо. Муниципалитет обязан предложить мигранту обучение в течение пяти лет с момента предоставления тому вида на жительство[79].

Язык и гражданская ориентация в рамках договоров об интеграции и планов интеграции

Некоторые государства-участники ОБСЕ – например, Франция и Нидерланды – используют договоры об интеграции. Такой договор предусматривает обязанности мигранта в сфере его интеграции и предоставляет доступ к определенным услугам, которые должны способствовать процессу интеграции. Термин «договор» подчеркивает, что у мигранта и других выгодополучателей есть как права, так и обязанности. Например, во Франции договоры об интеграции заключаются с беженцами и лицами, пользующимися дополнительной защитой. Подписывая Contrat d'intégration républicaine (договор Республики об интеграции), лицо принимает на себя обязательство участвовать в мероприятиях, указанных в договоре, – например, пройти обучение по гражданским вопросам, прослушать информационную сессию о жизни и трудоустройстве во Франции и пройти курс французского языка. За это человек получает доступ к социальной поддержке и адресной помощи, касающейся занятости и жилья[80].

В ряде государств-участников ОБСЕ – например, в Бельгии, Испании, Италии, Финляндии, Чешской Республике и Швеции – используется в высшей степени персонализированный подход, учитывающий потребности и характерные черты конкретного мигранта. Такой подход подразумевает разработку «индивидуальных планов интеграции».

Индивидуальные планы ознакомления со страной (Финляндия)

В Финляндии разрабатываются персональные планы интеграции конкретных мигрантов, в которых указываются меры и услуги, которыми эти мигранты могут воспользоваться для того, чтобы в достаточной мере овладеть финским или шведским языком. Подобный план также предусматривает меры по овладению знаниями и навыками, которые потребуются мигранту в финском обществе и на рабочем месте в Финляндии, а также меры по поощрению и поддержке участия мигранта в общественной жизни.

В плане интеграции также учитываются меры и услуги по поддержке интеграции семьи мигранта. Может предусматриваться получение базового, профессионального или среднего образования, учеба в целях получения высшего образования, повышение квалификации или дальнейшее обучение.

Источник: Finnish Integration Policy, Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers [Закон Об интеграции иммигрантов и приеме лиц, ищущих убежища], ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8212&langId=en.

79 Intercultural Cities, City of Bergen Intercultural Profile [Межкультурный профиль города Берген], https://rm.coe.int/16804828f6.

80 EMN, Integration of beneficiaries of international/humanitarian protection into the labour market: policies and good practices [Интеграция на рынке труда лиц, пользующихся международной/гуманитарной защитой: меры политики и примеры хорошей практики], http://www.emn.fi/files/1412/Synteesiraportti_integration_of_beneficiaries_of_international_protection_eu_2015.pdf.

Разработка эффективных курсов по гражданской ориентации и языковых курсов

В справочном пособии «Интегрирующие города», разработанном сетью EUROCITIES[81] с участием специалистов-практиков из различных городов региона ОБСЕ, представлены рекомендации по разработке эффективных языковых курсов и курсов по гражданской ориентации. Эти рекомендации адресованы муниципальным органам власти, но касаются и других государственных органов, отвечающих за предоставление таких курсов.

Заинтересованность государства. Государственные органы должны показать свою заинтересованность в поддержке занятий по ориентации и языковых курсов. Проведение курсов для мигрантов за счет бюджетных средств может вызвать разногласия, и власти должны объяснять, почему это является приоритетной задачей, а также должны поддерживать сотрудников, которые проводят такие курсы, и вовлекать в эту деятельность другие заинтересованные стороны.

Стратегия. Предоставление занятий по гражданской ориентации и языковых курсов должно быть частью четкой и конкретной стратегии, обеспеченной достаточными ресурсами.

Координация. В ситуации, когда ответственность за разработку и проведение курсов для мигрантов может быть разделена между государственными органами разных уровней/разными ведомствами, необходимо четко определить, кто отвечает за проведение таких курсов и их финансирование.

Оценка потребностей. Языковые курсы и занятия по гражданской ориентации, а также материалы для них должны разрабатываться на основе потребностей мигрантов с учетом их происхождения, ранее полученного образования и опыта.

Содействие доступу. Мигранты часто упускают возможность пройти предлагаемые курсы из-за отсутствия информации о них или из-за финансовых барьеров. Очень важно, чтобы была четкая информация о том, какие языковые курсы и занятия по гражданской ориентации предоставляются различным категориям мигрантов, и какие существуют правила, упрощающие доступ к такому обучению, в частности, положения о возмещении расходов по уходу за детьми и гибком расписании.

Гибкость и готовность учитывать потребности. Гибкость с точки зрения содержания курсов и их расписания принципиально важны для обеспечения многообразных потребностей учащихся-мигрантов, среди которых могут быть самые разные лица – от высокообразованных мигрантов до лиц, имеющих лишь базовое образование, а также мигрантов с дополнительными барьерами для обучения (например, в виде неграмотности или плохого зрения) и мигрантов, располагающих ограниченным временем для учебы (например, тех, кто работает на полную ставку или имеет обязанности по уходу за членами семьи).

Ориентация мигрантов. На курсах следует сообщать информацию о местной специфике и обучать мигрантов языковым навыкам, необходимым им в повседневной жизни, а также для того, чтобы они могли пользоваться своими правами.

81 EUROCITIES, указ. соч.

Дальнейшие шаги. Учащимся следует помогать решать вопросы трудоустройством, дальнейшего изучения языка или прохождения других курсов.

Мониторинг и оценка. Необходимо систематически проводить мониторинг и оценку курсов, с тем чтобы обучение соответствовало своему назначению, приносило пользу слушателям и совершенствовалось с течением времени.

Общепринятые ориентировочные уровни владения языком

A Элементарное владение	**A1**	Понимаю и могу употребить в речи знакомые фразы и выражения, необходимые для выполнения конкретных задач. Могу представиться и представить других, задавать вопросы и отвечать на вопросы о месте жительства, знакомых, имуществе. Могу участвовать в несложном разговоре, если собеседник говорит медленно и отчетливо и готов оказать помощь.
	A2	Понимаю отдельные предложения и часто встречающиеся выражения, связанные с основными сферами жизни (например, основные сведения о себе и членах своей семьи, покупках, устройстве на работу и т.п.). Могу выполнить задачи, связанные с простым обменом информацией на знакомые или бытовые темы. В простых выражениях могу рассказать о себе, своих родных и близких, описать основные аспекты повседневной жизни.
B Достаточное владение	**B1**	Понимаю основные идеи четких сообщений, сделанных на литературном языке на разные темы, типично возникающие на работе, учебе, досуге и т.д. Умею общаться в большинстве ситуаций, которые могут возникнуть во время пребывания в стране изучаемого языка. Могу составить связное сообщение на известные или особо интересующие меня темы. Могу описать впечатления, события, надежды, стремления, изложить и обосновать свое мнение и планы на будущее.
	B2	Понимаю общее содержание сложных текстов на абстрактные и конкретные темы, в том числе узкоспециальные тексты. Говорю достаточно быстро и спонтанно, чтобы постоянно общаться с носителями языка без особых затруднений для любой из сторон. Я умею делать четкие, подробные сообщения на различные темы и могу изложить свой взгляд на основную проблему, показать преимущества и недостатки разных мнений.
C Свободное владение	**C1**	Понимаю объемные сложные тексты на различную тематику, распознаю скрытое значение. Говорю спонтанно в быстром темпе, не испытывая затруднений с подбором слов и выражений. Гибко и эффективно использую язык для общения, исследований и профессиональной деятельности. Могу создать точное, детальное, хорошо выстроенное сообщение на сложные темы, демонстрируя владение моделями организации текста, соединительными средствами и средствами связывания предложений внутри текста.
	C2	Понимаю практически любое устное или письменное сообщение, могу составить связный текст, опираясь на несколько устных и письменных источников. Говорю спонтанно с высоким темпом и высокой степенью точности, подчеркивая оттенки значений даже в самых сложных случаях.

Источник: Council of Europe, Common European Framework of Reference For Languages: Learning, Teaching, Assessment [Общеевропейские компетенции владения иностранным языком: изучение, преподавание, оценка], Council of Europe Language Unit, Strasbourg, https://www.coe.int/t/dg4/linguistic/source/framework_en.pdf.

ПОДДЕРЖКА РАЗВИТИЯ НАВЫКОВ ВЛАДЕНИЯ РОДНЫМ ЯЗЫКОМ У МИГРАНТОВ

В международных стандартах в области интеграции мигрантов признается значение родного языка мигрантов и рекомендуется, чтобы принимающие государства поощряли и поддерживали преподавание родных языков мигрантов. **Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов**[82] подчеркивает необходимость создания для детей таких мигрантов специальных курсов по изучению родного языка в целях содействия их возвращению в государство происхождения (статья 15). В **Итоговом документе Венской встречи государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1989)**[83] государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательство «поощрять или облегчать там, где имеется разумная потребность, дополнительное преподавание для детей рабочих-мигрантов на их родных языках». **Европейская социальная хартия** также указывает на необходимость «поощрять, насколько это практически возможно, обучение и оказывать содействие в обучении детей трудящихся-мигрантов родному языку их родителей» (статья 19(12))[84]. В Модуле 8 настоящего пособия рассматривается образование детей-мигрантов в целом, а в настоящем модуле – политика и практика государств-участников ОБСЕ с точки зрения содействия изучению детьми-мигрантами языка страны происхождения.

В регионе ОБСЕ существуют три основных подхода к организации обучения детей-мигрантов их родному языку:

- двусторонние соглашения;
- обучение, финансируемое национальной системой образования;
- использование добровольных и частных инициатив.

Двусторонние соглашения

В отдельных государствах-участниках ОБСЕ мигрантов обучают их родному языку на основе двусторонних соглашений.

Ниже приводится список избранных государств-участников ОБСЕ, которые подписали двусторонние соглашения об обучении учащихся-мигрантов их родному языку.

Принимающая страна	Страна происхождения
Французское сообщество Бельгии	Греция, Италия, Марокко, Португалия, Турция
Фламандское сообщество Бельгии	Греция, Испания, Италия, Турция
Германия	Греция, Испания, Италия, Марокко, Португалия, Турция, Хорватия
Испания	Марокко, Португалия
Франция	Алжир, Испания, Италия, Марокко, Португалия, Сербия, Тунис, Турция, Хорватия
Люксембург	Португалия
Словения	Австрия, Босния и Герцеговина, Германия, Россия, Сербия, Хорватия, Черногория

82 Совет Европы, Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов, указ. соч.
83 Венский документ ОБСЕ 1989 года, https://www.osce.org/ru/mc/40885?download=true.
84 Совет Европы, Европейская социальная хартия, https://www.coe.int/en/web/turin-european-social-charter.

Источник: European Commission, Integrating Immigrant Children into Schools in Europe [Интеграция детей-иммигрантов в школы в Европе], 2009, http://eacea.ec.europa.eu/education%20/eurydice/documents/thematic_reports/101EN.pdf.

Обучение арабскому и португальскому языку в Испании

В Испании в школьное расписание могут быть включены уроки для учащихся, являющихся выходцами из Марокко (в случае, если в школе обучается заметное число мигрантов). Уроки языка, которые проводятся в соответствии с двусторонним соглашением между Испанией и Португалией, всегда предлагаются в рамках обычного школьного расписания. В начальной школе либо все ученики посещают занятия на португальском языке с присутствием в классе учителя-испанца и учителя-португальца, либо уроки португальского языка проводятся в отдельном классе. В средней школе португальский язык является факультативным предметом. В дополнение к двустороннему соглашению и в соответствии с национальными рекомендациями большинство автономных сообществ Испании стремятся обеспечить обучение на родном языке как можно большему числу учеников-мигрантов.

Источник: European Commission, Integrating Immigrant Children into Schools in Europe [Интеграция детей-иммигрантов в учебные заведения в Европе], 2009, http://eacea.ec.europa.eu/education%20/eurydice/documents/thematic_reports/101EN.pdf.

Нормативные акты и рекомендации центрального уровня

В ряде государств-участников ОБСЕ – например, в Германии, Испании, Италии, Норвегии, Финляндии, Швеции – существуют нормативные акты или рекомендации центрального уровня в отношении обучения родному языку учащихся-мигрантов. В этих рекомендациях речь обычно идет о начальном и среднем образовании. В некоторых странах рекомендуется обучать учащихся-мигрантов родному языку, начиная с дошкольного уровня. Организация обучения родному языку и принятие решений по этому вопросу часто находятся в ведении местных властей и школ. Предоставление обучения, как правило, зависит от уровня спроса, а также от наличия финансовых и кадровых ресурсов[85].

Некоторые государства прилагают большие усилия для содействия усвоению языков стран происхождения мигрантов и поддержания навыков владения этими языками. Они последовательно поддерживают обучение мигрантов родному языку. Например, в Финляндии все ученики имеют право на изучение родного языка, которое считается важным для функционального билингвизма и самоидентификации учеников-мигрантов (в 2014 г. более 16 000 учеников изучали более 53 родных языков)[86]. В других странах обучение родному языку носит фрагментарный характер и не осуществляется на постоянной основе.

85 European Commission, National Policies – Eurydice [Политика стран: Эвридика], https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/.

86 European Commission, Reception of newly arrived migrants and assessment of previous schooling [Прием вновь прибывших мигрантов и оценка предыдущего обучения], Brussels, 2016, https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/peer-learning-stockholm_en.pdf.

Обучение родному языку может предоставляться в рамках типовой учебной программы или как внеклассная работа. Однако, как показывают исследования по вопросам интеграции учащихся-мигрантов, обучение за пределами обычной учебной программы не только удлиняет учебный день учеников, но и может вызывать неприятие из-за возможной стигматизации, связанной с посещением таких уроков[87]. По этой причине предпочтительным решением является обучение мигрантов их родному языку в рамках школьной программы.

Швеция: правило живого языка

В Швеции, где изучение родного языка считается важной ценностью и важным правом, закон «Об образовании» предусматривает, что ученики, получающие обязательное образование, и ученики старших классов средней школы имеют право на изучение своего родного языка в случае, если родным языком по крайней мере одного из их родителей является язык, отличный от шведского, и если на этом языке ежедневно говорят дома. За организацию уроков по изучению языков меньшинств отвечают муниципальные власти. Они не обязаны организовывать обучение родному языку в случае, если языком пользуются менее пяти учащихся или если нет учителя соответствующего языка.

Источник: European Commission, Reception of newly arrived migrants and assessment of previous schooling [Прием вновь прибывших мигрантов и оценка предыдущего обучения], Brussels, 2016, https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/peer-learning-stockholm_en.pdf.

Добровольные и частные инициативы

Независимо от уровня участия государственных органов страны в организации обучения учащихся-мигрантов их родному языку, школы и местные власти могут сотрудничать с объединениями мигрантов и родителями-мигрантами, с тем чтобы оказать помощь детям-мигрантам в изучении родного языка и поддержании владения им. Например, школы в Соединенном Королевстве давно включают в свои учебные программы по изучению современных языков курсы по изучению языков стран происхождения для детей-мигрантов. В ситуации ограниченных финансовых ресурсов можно задействовать родителей-мигрантов в качестве волонтеров, с тем чтобы они преподавали на своем родном языке и обучали группы учащихся-мигрантов в тех школах, где учатся их дети.

Сближение обучения иностранным языкам и родных языков учащихся-мигрантов (Соединенное Королевство)

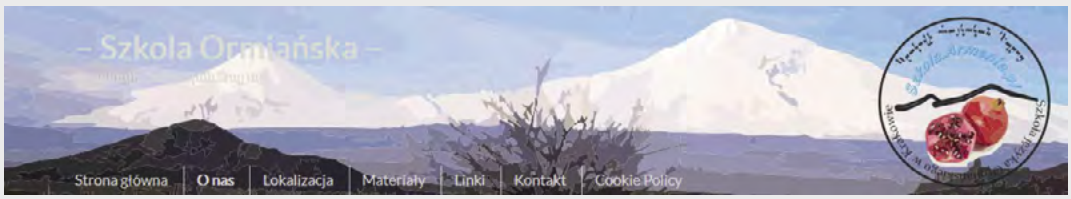
В Соединенном Королевстве (Англии и Уэльсе) школы имеют возможность предлагать изучение языков, на которых говорят их ученики, в рамках учебной программы по изучению современных иностранных языков. Это призвано облегчить школам предоставление обучения различным языкам, отражающим потребности местной общины. Также разрабатываются более гибкие методы сертификации приобретенных

87 Portas, M., Report on the integration of immigrants in Europe via schools and plurilingual tuition [Доклад об интеграции иммигрантов в Европе благодаря учебным заведениям и обучению на многих языках], Commission for culture and education, 2005.

знаний. Они направлены на улучшение освоения языков в целом и обеспечение гибкости обучения – например, в ситуации, когда ученик может говорить на своем родном языке лучше, чем писать на нем. Сертификация изучения иностранного языка в рамках обязательного образования традиционно осуществляется согласно системе GCSE (сертификация по определенному предмету, который обычно изучают учащиеся в возрасте от 14 до 16 лет), которая обеспечивает сбалансированную оценку четырех навыков, связанных с владением языком (устная речь, восприятие на слух, чтение и письменная речь). Начиная с 2009 года, ученики могут посещать краткие курсы в рамках системы GCSE по устной речи и восприятию на слух или по чтению и письменной речи. Система квалификаций «Ценные языки» (Asset Languages) являются еще более гибкой, поскольку они позволяют оценивать каждую область навыков отдельно и на разных уровнях.

Источник: European Commission, Integrating Immigrant Children into Schools in Europe [Интеграция детей-иммигрантов в учебные заведения в Европе], 2009, http://eacea.ec.europa.eu/education%20/eurydice/documents/thematic_reports/101EN.pdf.

Армянская субботняя школа в Кракове (Польша)



Армянская субботняя школа в Кракове была основана в 2004 г. как филиал Ассоциации армянской культуры. В этой школе проводятся уроки армянского языка, истории и культуры Армении, армянской музыки и танцев, а также работает театральный кружок для детей и молодежи. На веб-сайте школы представлены ссылки на армянские музыкальные произведения, поэзию, мультфильмы и учебные ресурсы.

Источник: Szkola Ormianska, O nas [О нас], http://szkola.armenia.pl/o-nas/.

Большую роль в продвижении языков стран происхождения мигрантов играют объединения мигрантов, а также организации меньшинств и диаспоры, при которых работают субботние или воскресные школы для детей и которые дают мигрантам возможность встречаться со своими соотечественниками и участвовать в различных мероприятиях на своем родном языке.

Объединения мигрантов и меньшинств также необходимы для содействия сохранению навыков родного языка у взрослых мигрантов. Они обеспечивают возможности для встреч и общения с соотечественниками, проводят культурные мероприятия и помогают мигрантам развивать навыки владения своим родным языком.

СОДЕЙСТВИЕ КОНТАКТАМ И МЕЖКУЛЬТУРНОМУ ВЗАИМОПОНИМАНИЮ МЕЖДУ ПРИНИМАЮЩИМ НАСЕЛЕНИЕМ И МИГРАНТАМИ

Контакты между принимающим населением и мигрантами принципиально важны для содействия взаимному пониманию, доверию и сплоченности общества. Однако не все виды контактов способствуют интеграции мигрантов и сплоченности жителей страны. Для сокращения предубеждений и поощрения взаимного уважения и интеграции контакты должны быть межличностными, основанными на принципе равноправия и содержательными; они должны давать людям общую цель или заинтересованность в своей общине и поощрять их сотрудничество, а не конкуренцию. Помимо этого, контакты должны происходить в безопасных условиях. Также очень полезно, если такие контакты поддерживаются государственным органом или институтом, который пользуется уважением со стороны и мигрантов, и принимающего населения.

Межкультурный диалог можно определить как «процесс открытого и уважительного обмена мнениями на основе взаимопонимания и уважения между отдельными людьми, а также группами людей различной этнической, культурной, религиозной и языковой принадлежности, имеющими разные исторические корни»[88].

Межкультурный диалог подразумевает не только контакты между людьми разного происхождения, но и осведомленность о собственной культуре, а также интерес и способность узнавать о взглядах, убеждениях, традициях и опыте других людей. Подобный диалог также подразумевает признание различий и стремление к взаимному уважению, взаимопониманию и сотрудничеству.

Условия, необходимые для межкультурного диалога (согласно определению, данному в посвященной межкультурному диалогу публикации Совета Европы «Жить вместе в равном достоинстве»), включают следующее:

- уважение прав человека, демократии и верховенства права;
- взаимное уважение и равное достоинство;
- гендерное равенство;
- активную борьбу с препятствиями на пути к межкультурному диалогу (такими, как дискриминация и структурное неравенство)[89].

Эти условия означают, что несмотря на то, что важно стремиться к взаимному уважению и взаимопониманию, культуру никогда не следует использовать как оправдание для нарушений прав человека, домашнего насилия и гендерного неравенства.

Гипотеза контакта

Согласно теории Гордона Олпорта, межличностные контакты между группами большинства и меньшинства, которые имеют место в подходящих условиях, представляют собой один из наиболее результативных способов снижения уровня предубеждения. Подобные контакты позволяют мигрантам и населению принимающей страны как следует узнать друг на друга, найти сходства и развить интерес к культуре, опыту и мировоззрению друг друга.

88 Совет Европы, «Белая книга» о межкультурном диалоге, указ. соч.
89 Там же.

Основные условия, необходимые для того, чтобы такие контакты эффективно уменьшали предубеждения и содействовали пониманию, включают следующее:

- **Равный статус.** Представителям обеих групп необходимо считать себя имеющими равный статус.
- **Сотрудничество и общие цели.** Членам обеих групп необходимо сотрудничать для достижения общей цели или решения общей задачи или проблемы. Это может быть подготовка межкультурного фестиваля, планирование внеклассных мероприятий для детей в школе или участие в работе книжного клуба. Дружественные отношения, основанные на принципе равенства, следует поощрять, а соперничество между группами – ослаблять.
- **Поддержка со стороны властей.** Контакты должны получать поддержку со стороны органа власти или института, который признается этими различными группами.
- **Содержательное межличностное взаимодействие.** Контакты между членами групп должны быть неформальными и достаточно длительными, с тем чтобы у людей была возможность развить межличностные связи.

Источники: Allport, G. W., The nature of prejudice [Природа предубеждения]. Cambridge, MA, Perseus Books, 1954; Forsyth, D. R., Group dynamics [Динамика групп]. Pacific Grove, CA, Brooks/Cole, 2009; Pettigrew, T. F. and Tropp, L. R., A meta-analytic test of intergroup contact theory [Метааналитический тест для теории межгруппового контакта] – Journal of Personality and Social Psychology, 90(5), 2006, pp. 751-783.

Межкультурные контакты и понимание между мигрантами и принимающим обществом можно поощрять двумя основными способами:

- при помощи **адаптации услуг** различных государственных институтов с учетом возрастающего многообразия населения, в том числе путем корректировки их кадровой политики и расширения возможностей с точки зрения культуры;
- при помощи **целевых инициатив**, предусматривающих совместное участие мигрантов и представителей принимающего общества.

Список (неисчерпывающий) таких инициатив и мер включает следующее:

- информирование мигрантов государственными институтами (библиотеками, общественными и культурными центрами, спортивными и молодежными клубами, ассоциациями волонтеров, профсоюзами и т. д.) о своей деятельности и поощрение членства мигрантов в этих структурах;
- организация мероприятий, фестивалей и праздников с участием принимающего населения и мигрантов;
- преподавание молодежи межкультурных компетенций в рамках гражданского образования в школах и организация аналогичных занятий для взрослых;
- создание «языковых кафе», предоставляющих мигрантам и принимающему населению возможность изучать языки друг друга;
- организация групп по интересам (например, книжных клубов или кулинарных групп), которые привлекают людей разного происхождения;
- формирование общественных групп, состоящих из мигрантов и местных жителей, для решения различных вопросов и проблем местной общины;
- проведение спортивных мероприятий с участием смешанных команд;
- тандемное партнерство и двусторонние попарные связи между субъектами – например, развитие связей школ с высокой долей учащихся-мигрантов со школами,

в которых учащиеся в основном представляют принимающее общество, или установление контактов между семьями мигрантов и семьями представителей принимающего общества;
- осуществление проектов в средствах массовой информации, в рамках которых как мигранты, так и принимающее население делятся своим опытом знакомства с многообразием и обсуждают свои устремления, потребности, взгляды на различные вопросы и видение общего будущего.

Многие из этих и других инициатив, направленных на поощрение контактов и межкультурного диалога между мигрантами и принимающим обществом, могут быть организованы местными властями в сотрудничестве с объединениями мигрантов и неправительственными организациями, государственными институтами и другими заинтересованными сторонами. При этом принципиально важно, чтобы центральные власти признавали значение таких инициатив и оказывали им финансовую поддержку.

Проект «Семья по соседству» (Чешская Республика)

Проект «Семья по соседству» направлен на решение проблемы недостатка общения между мигрантами и общинами, представляющими большинство. Начало проекту было положено в Чешской Республике неправительственной организацией «Слово 21». В рамках проекта чешские семьи в непринужденной обстановке обедали с семьями мигрантов в целях поощрения (неформального) общения и налаживания личных дружеских связей между коренными и некоренными гражданами, а также в целях содействия межкультурному диалогу. Со временем эта идея получила распространение во многих других странах. К 2012 г. проектом были охвачены Бельгия, Венгрия, Испания, Италия, Мальта и Словакия.

Выступая посредником в прямых контактах между иностранными и чешскими семьями, проект вносит вклад в развитие знаний друг о друге и взаимопонимания. Задача состоит в том, чтобы не только улучшить восприятие иностранцев в обществе (часто негативное), но и оказать влияние на отношение мигрантов к большинству, которое иногда кажется им закрытым и недружелюбным. Проект опирается на концепцию «инклюзивных общин», призванную содействовать развитию дружеских связей между людьми.

Источник: European Commission, The Next Door Family Project [Проект «Семья по соседству»], https://ec.europa.eu/migrant-integration/intpract/next-door-family-project-eu.

Программа наставничества в Португалии

Программа наставничества для помощи мигрантам представляет собой пилотный проект, разработанный Верховной комиссией по вопросам миграции совместно с Группой по обсуждению и поддержке гражданской позиции корпораций – организации, в которую входят компании, поддерживающие волонтерскую деятельность корпораций.

Руководители-наставники (представители компаний, организаций, учреждений и муниципалитетов со всей страны) устанавливают контакты между людьми, которые в ином случае никогда не встретились бы. Для того чтобы принять участие в проекте, будущие наставники и подопечные направляют свои заявки, заполнив онлайн-форму. Затем с ними проводятся собеседования, в ходе которых их спрашивают об их квалификации, мотивах, ожиданиях и т. д. После того, как участников приняли

в проект, проводится подбор наставников и подопечных согласно характеристикам, которые содержатся в базе данных.

Обе стороны встречаются, чтобы составить обязательство относительно выполнения своих обязанностей. На еженедельных встречах наставники предоставляют подопечным доступ к своим профессиональным контактам, дают рекомендации относительно подачи заявлений о приеме на работу и прохождения собеседований, сообщают информацию о культуре трудовых отношений, оценивают возможности трудоустройства и т. д.

Инициативы в области наставничества не только помогают мигрантам в их повседневной жизни, но и способствуют большей открытости и пониманию со стороны участвующих в таких проектах представителей принимающей страны. Как наставники, так и подопечные считают наставничество взаимовыгодными. Большинство подопечных отмечают, что их положение улучшилось и они чувствуют себя более интегрированными, а их представление о португальском обществе улучшилось. Большинство наставников сообщают о том, что они приобрели межкультурные компетенции и что у них возникло более позитивное представление о мигрантах.

Источник: European Commission, Mentoring Program for Migrants [Программа наставничества для помощи мигрантам], https://ec.europa.eu/migrant-integration/intpract/mentoring-program-for-migrants.

Проект XEIX: межкультурное сотрудничество местных компаний (Испания)

Проект XEIX объединил местные компании розничной торговли, в том числе компании мигрантов, для решения проблем, с которыми сталкивается местный бизнес. Хотя первоначально идея заключалась в том, чтобы объединить владельцев магазинов, имеющих разное происхождение и опыт, для содействия местному развитию, проект эволюционировал и теперь в нем участвуют другие виды организаций – местные организации мигрантов, местные институты, некоммерческие организации и частные предприятия. В настоящее время проект также сотрудничает с различными муниципальными ведомствами и службами и в целом пользуется поддержкой городского совета Барселоны.

Местные субъекты работают вместе в Ассоциации компаний розничной торговли Eix Fort Pienc в целях содействия различным инициативам, идеям и партнерствам. В настоящее время Ассоциация стала катализатором всех местных инициатив как экономического (ярмарки и торговые кампании), так и культурного (местные фестивали и выставки) характера. В местных общинах проводятся различные виды общественных и культурных мероприятий (такие, как ярмарки здоровья со стендами по аюрведе, иглоукалыванию, донорству крови и траволечению), которые способствуют участию, взаимодействию и взаимному уважению в общественных местах. Ассоциация дает возможность владельцам местных магазинов получить доступ к полезной информации на разных языках, отстаивать общие интересы в органах управления и проходить обучение по вопросам модернизации своего бизнеса при помощи новых технологий (веб-сайтов и электронной торговли).

Источник: Eix Fort Pienc, http://www.eixfortpienc.com/; European Commission, Fostering intercultural relations around local business [Содействие межкультурным отношениям в связи с местным бизнесом], https://ec.europa.eu/migrant-integration/intpract/xeix---fostering-intercultural-relations-around-local-businesses.

UROPA – инклюзивный современный балет в Дании

UROPA – это современный балет, в котором профессиональные артисты балета выступали вместе с лицами, ищущими убежище в Дании. Его постановщиком выступила лаборатория балета Corpus в сотрудничестве с расположенным в Копенгагене театром Sort/Hvid; спектакли проходили в Королевском театре Дании и театре города Орхус.

Чтобы избежать очередной истории, написанной теми, кто мало знает о том, что значит быть беженцем, Королевский театр пригласил лиц, ищущих убежища в Дании, и предложил им стать соавторами этой постановки. Цель состояла в том, чтобы показать подлинные судьбы лиц, ищущих убежища, и рассказать их историю от первого лица. Еще одной задачей было предоставление им возможности работать в профессиональной среде и лучше ориентироваться в датском обществе благодаря их встречам в театре.

Исходной идеей постановки UROPA стала мысль о том, что соискатели убежища рассматриваются как сильные, интересные личности – деятели искусства, а не жертвы. Эта благородная роль подразумевает, что им есть что предложить обществу, и именно поэтому организаторы задумали этот проект как культурный продукт, а не как благотворительную акцию. В самом начале художественного процесса было решено, что беженцы должны находиться на сцене вместе с артистами балета; в исследовательской фазе в начале 2015 года театры при помощи управления по вопросам убежища Красного Креста Дании нашли группу соискателей убежища с разным опытом и образованием, которые были заинтересованы в участии в постановке. Театры провели серию встреч с этой группой, чтобы согласовать взаимные ожидания и уточнить неясные моменты.

Позднее в том же году был проведен десятидневный семинар, посвященный рассмотрению материалов для постановки, в том числе личных фотографий и других личных вещей, а также обсуждению форм художественного выражения (музыки или кинофильма), которые помогут описать путь в Данию, проделанный беженцами. На семинаре было создано открытое пространство, в котором группа экспериментировала с разными движениями и импровизировала. Также имели место эмоциональные моменты, когда у некоторых исполнителей возникали воспоминания о войне, пытках или опасном пути в Европу, и в ходе всего семинара рядом с участниками находился психолог из Красного Креста.

На следующем этапе проекта группу обучали пению, танцу и исполнительскому мастерству – ее участники на своем опыте узнали, что значит участие в крупной профессиональной постановке и работа в сфере культуры в Дании. Балет был очень хорошо принят зрителями: спектакли проходил с аншлагом, и для того чтобы удовлетворить зрительский спрос, в афишу сезона было включено пять дополнительных спектаклей; всего было продано 2 520 билетов.

Источник: European Commission, Uropa – Inclusive contemporary ballet [Uropa – современный инклюзивный балет], https://webgate.acceptance.ec.europa.eu/migrant-integration/public/intpract/uropa---inclusive-contemporary-ballet.

Межкультурный диалог требует свободы и способности выразить себя, а также готовности и умения выслушать точку зрения других людей. Делая возможными контакты мигрантов с принимающим обществом, межкультурный диалог способствует политической, социальной, культурной и экономической интеграции, а также укрепляет сплоченность общества, отличающегося культурным многообразием. Помимо поддержки интеграции мигрантов в целом, межкультурный диалог также содействует равноправию, человеческому достоинству и ощущению общей цели, более тесному сотрудничеству и активному участию, поощрению толерантности и уважения к другим людям[90].

90 Там же.

СПРАВОЧНЫЕ РЕСУРСЫ К МОДУЛЮ 4

- Barcelona Municipality, Barcelona's Anti-Rumour Strategy [Стратегия муниципалитета Барселоны против распространения слухов], http://ajuntament.barcelona.cat/bcnacciointercultural/en/anti-rumors-what-do-we-do.
- City of Gothenburg and the County Administrative Board of Västra Götaland, About Sweden: Civic orientation in English [О Швеции: гражданская ориентация на английском языке], https://www.informationsverige.se/Engelska/Samhalle/Documents/Om_sverige_webb_eng_v6.pdf.
- IOM, Facilitating Integration through Cultural Orientation [МОМ, Содействие интеграции при помощи культурной ориентации], http://www.resettlement.eu/sites/icmc.tttp.eu/files/NLCO%20Publication.pdf.
- European Council, Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification [Европейский совет, Директива 2003/86/ЕС от 22 сентября 2003 г. о праве на воссоединение семьи], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A32003L0086.
- Директива Совета Европейского союза 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 г. о минимальных стандартах квалификации и статуса граждан третьих стран или апатридов как беженцев или лиц, нуждающихся в силу иных причин в международной защите, и содержании предоставляемой защиты], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004L0083.
- European Council, Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment [Директива Совета ЕС 2009/50/ЕС от 25 мая 2009 г. об условиях въезда и проживания граждан третьих стран для целей осуществления высококвалифицированной трудовой деятельности], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009L0050.
- Intercultural Cities, City of Bergen Intercultural Profile [Межкультурный профиль города Берген], https://rm.coe.int/16804828f6.
- Council of Europe, Linguistic Integration of Adult Migrants (LIAM) [Лингвистическая интеграция взрослых мигрантов], https://www.coe.int/en/web/lang-migrants.
- Council of Europe, Platform of resources and references for plurilingual and intercultural education [База ресурсов и литературы для многоязычного и межкультурного образования], https://www.coe.int/en/web/platform-plurilingual-intercultural-language-education/home.
- Совет Европы, «Белая книга» по межкультурному диалогу: жить вместе в равном достоинстве (Council of Europe, White Paper on Intercultural Dialogue: Living Together

As Equals in Dignity), 7 мая 2008 г., https://www.coe.int/t/dg4/intercultural/Source/Pub_White_Paper/WhitePaper_ID_RussianVersion.pdf.
- Life in the United Kingdom: A guide for new residents [Жизнь в Соединенном Королевстве: руководство для новых резидентов], https://lifeintheuktests.co.uk/study-guide/.
- Citizenship and Immigration Ministry in Canada, Welcome to Canada: What you Should Know [Добро пожаловать в Канаду: что нужно знать], http://www.education.gov.yk.ca/pdf/immigration/welcome.pdf.
- European Commission, Reception of newly arrived migrants and assessment of previous schooling [Прием вновь прибывших мигрантов и оценка предыдущего образования], Brussels, 2016, https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/peer-learning-stockholm_en.pdf.
- Da Costa, R., Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations [Права беженцев в контексте интеграции: правовые стандарты и рекомендации], UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, June 2006, http://www.unhcr.org/44bb90882.pdf.
- ERICarts, Sharing Diversity. National Approaches to Intercultural Dialogue in Europe [Распространение многообразия: подходы стран к межкультурному диалогу в Европе], https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d2ac59ce-55cf-43be-9468-8946a826e457/language-en.
- EUROCITIES, Integrating Cities Toolkit: Introductory and Language Courses [Пособие проекта «Интегрирующие города»: вводные и языковые курсы], 2012, http://www.eurocities.eu/media/fbook/languagetoolkit/index.html.
- European Commission, Integrating Immigrant Children into Schools in Europe [Интеграция детей-иммигрантов в школы в Европе], 2009, http://eacea.ec.europa.eu/education%20/eurydice/documents/thematic_reports/101EN.pdf.
- Совет Европы, Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов, 24 ноября 1977 г., https://rm.coe.int/168007733d.
- European Migration Network (EMN), EMN Ad-Hoc Query on Integration measures regarding language courses and civic integration – Part 1 [Специальный опрос о мерах по интеграции применительно к языковым курсам и гражданской интеграции, часть 1], https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2017.1167_fr_integration_measures_regarding_language_courses_and_civic_integration_-_part_1.pdf.
- EMN, EMN Ad-Hoc Query on Integration measures regarding language courses and civic integration – Part 2 [Специальный опрос о мерах по интеграции применительно к языковым курсам и гражданской интеграции, часть 2], https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/2017.1168_fr_integration_measures_regarding_language_courses_and_civic_integration_-_part_2.pdf.
- European Migration Network, Integration of beneficiaries of international/humanitarian protection into the labour market: policies and good Practices [Интеграция на рынке труда лиц, пользующихся международной/гуманитарной защитой: политика и примеры хорошей практики], http://www.emn.fi/files/1412/Synteesiraportti_integration_of_beneficiaries_of_international_protection_eu_2015.pdf.
- Совет Европы, Европейская социальная хартия, https://www.coe.int/ru/web/moscow/evropejskaa-social-naa-hartia.
- IOM, Pre-departure Cultural Orientation [МОМ, Культурная ориентация перед отъездом], https://www.iom-nederland.nl/images/CO-Nareis/pdc02.pdf.
- IOM Short Introduction to Life in Estonia. A Guide for Asylum Seekers and Refugees [Краткое введение в жизнь в Эстонии: руководство для просителей убежища и беженцев], https://news.err.ee/116952/a-guide-for-asylum-seekers-and-refugees-published-short-introduction-to-life-in-estonia.
- Marzo, L., Promoting Multilingualism among immigrants [Содействие многоязычию иммигрантов], SIRUS, http://www.sirius-migrationeducation.org/wp-content/uploads/2013/09/Multilingualism-discussion-paper.pdf.

- Ministry of Employment and Economy of Finland, Welcome to Finland [Добро пожаловать в Финляндию], https://tem.fi/documents/1410877/2888440/SIS_MIN_EN_LoRes-rMvn8JEq.pdf/dae43ea6-59a1-4e98-848a-b2b5d791d84c.
- Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, Итоговый документ Венской встречи 1986 года представителей государств-участников ОБСЕ, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после совещания, 1989, https://www.osce.org/ru/mc/40885?download=true.
- Pascouau, Y., Measures and Rules Developed in the EU Member States Regarding Integration of Third Country Nationals – Comparative Report [Меры и правила, разработанные в государствах-членах ЕС в отношении интеграции граждан третьих стран: сравнительный доклад]. Brussels, European Policy Centre, 2015, http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_6519_reportintegrationschemesfinalversionpdf-en.pdf.
- Poliglotti4 project, Platform of Resources and References for Plurilingual and Intercultural Education [Проект Poliglotti4 – База ресурсов и литературы для многоязычного и межкультурного образования], http://www.poliglotti4.eu/about-poliglotti-4/.
- Конвенция ООН о статусе беженцев 1951 года, https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/refugees.shtml.

МОДУЛЬ 5. ДОСТУП МИГРАНТОВ К РЫНКУ ТРУДА И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИГРАНТОВ

БАРЬЕРЫ ДЛЯ ДОСТУПА МИГРАНТОВ К РЫНКУ ТРУДА ПРИНИМАЮЩЕЙ СТРАНЫ

Существует ряд возможных препятствий для интеграции мигрантов на рынке труда принимающей страны. Среди этих препятствий следует указать следующие:

- недостаточное знание языка (включая умение читать и грамотно писать), особенно применительно к конкретной специальности;
- отсутствие опыта работы в принимающей стране;
- отсутствие рекомендаций от работодателей в принимающей стране;
- отсутствие необходимой подготовки и/или признанного образования и профессиональной квалификации;
- отсутствие доступа к сетям социальных связей и деловых знакомств, которые улучшают перспективы трудоустройства и знание методов набора персонала;
- отсутствие знаний / неосведомленность о том, какой опыт работы требуется для конкретной должности;
- непонимание трудового и социального законодательства, культуры трудовых отношений в принимающей стране и процедур подачи заявлений о приеме на работу;
- непонимание друг друга представителями разных культур, ведущее к подозрительности и враждебному отношению;
- неосведомленность о культурных особенностях и правилах поведения в принимающей стране;
- трудовая эксплуатация;
- дискриминация, притеснения, нарушения трудовых и социальных прав, а также распространенность отрицательных стереотипов; все это может препятствовать найму на работу и вести к неустойчивой занятости;
- неопределенность (вызванная отсутствием жизненных перспектив и перспектив получения работы);
- тоска и разочарование, ведущие к утрате самоуважения (по причине отсутствия значимого занятия, особенно в случае квалифицированных специалистов);
- угрозы увольнения.

ДОСТУП К ПРОФЕССИОНАЛЬНОМУ ОБУЧЕНИЮ И ОБУЧЕНИЮ ЯЗЫКУ, ПРИЗНАНИЕ ДОКУМЕНТОВ ОБ ОБРАЗОВАНИИ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КВАЛИФИКАЦИИ МИГРАНТОВ

Профессиональное обучение и обучение языку

Разработка стратегий обучения, отвечающих потребностям общин мигрантов, является трудной задачей, а единого и универсального подхода в этой области не существует. При этом обучение дает возможность сократить пробелы в знании языка, профессиональной подготовке, технических знаниях и навыках межличностного общения. Курсы, предназначенные специально для мигрантов, могут включать языковую подготовку с расчетом на конкретные специальности; это экономически эффективное решение для всех уровней образования. Помимо этого, модульные курсы и стажировки под руководством наставника позволяют мигрантам заполнить пробелы в своих навыках без необходимости полностью переучиваться.

Для преодоления трудностей, связанных с предоставлением интенсивных и персонализированных курсов профессионального обучения, важно участие работодателей

в процессе интеграции мигрантов на рынке труда. Работодатели могут проводить обучение на рабочем месте, но должны существовать стимулы для того, чтобы они вкладывали средства в такие программы. Например, имеется ряд примеров субсидирования тех работодателей, которые предоставляют возможность приобрести у них опыт работы, пройти обучение или улучшить знание языка. Участие работодателей очень важно для обеспечения мигрантам не только доступа к рынку труда, но и карьерного роста.

Признание документов об образовании, профессиональной квалификации и опыта работы мигрантов

Одной из главных проблем, влияющих на интеграцию мигрантов на рынке труда, является подтверждение и сертификация как неформальных, так и формальных навыков, а также признание документов об образовании, профессиональной квалификации и опыта работы. Наряду с языковыми и ознакомительными курсами, профессиональным образованием и подготовкой, консультированием и минимальным гарантированным доходом признание квалификации мигрантов является одним из основных предварительных условий для их выхода на рынок труда принимающей страны.

Даже если мигранты получили необходимую квалификацию и подготовку за пределами принимающей страны, для них может оказаться сложным продемонстрировать, что их навыки и опыт работы отвечают потребностям работодателя. Это связано с тем, что работодатели могут не доверять квалификации и опыту работы, полученным в другой стране, или не понимать представленные документы, и неясно, насколько это недоверие может быть уменьшено официальными оценками. В случае определенных специальностей такая ситуация может закрыть мигрантам доступ к рынку труда и ограничить развитие их карьеры, поскольку согласно профессиональным нормам и практике набора персонала наличие определенной квалификации является предварительным условием приема на работу с практической или юридической точки зрения.

Признание квалификации и опыта работы мигрантов имеет две основные цели.

1. **Доступ к программам дальнейшего образования и подготовки (признание академических результатов).** Признание академических результатов означает признание периодов учебы или квалификации, присвоенной учебным заведением, для лиц, желающих продолжить или начать учебу в высшем учебном заведении или использовать свое ученое звание.

2. **Доступ к рынку труда (профессиональное признание).** Профессиональное признание представляет собой официальное разрешение работать по определенной специальности. Речь идет об оценке знаний и навыков заявителя. Различают два вида профессионального признания:

   i. *юридическое признание* означает право работать по определенной регламентированной (регулируемой законом) специальности (например, врача) в конкретной стране Европейского союза или Европейского экономического пространства;

   ii. *фактическое признание* означает ситуацию, когда признание квалификации для профессиональных целей не регулируется (например, когда получение разрешения на осуществление профессиональной деятельности не предусмотрено или не требуется в национальным законодательстве); это наиболее проблемная область с точки зрения профессионального признания.

Модель «Приложение к диплому»

Модель «Приложение к диплому» была разработана Европейской комиссией, Советом Европы и Европейским центром высшего образования при ЮНЕСКО (UNESCO/CEPES).

Назначение приложения к диплому состоит в предоставлении достаточного объема независимых данных в целях повышения прозрачности на международном уровне и содействия справедливому признанию академических и профессиональных квалификаций (дипломов, ученых степеней, сертификатов и т. д.). Приложение содержит описание характера, уровня, контекста, содержания и статуса обучения, пройденного и успешно завершенного лицом, указанным в оригинале документа о присвоении квалификации, к которому относится приложение. Эта информация представлена в восьми разделах, касающихся владельца документа, его/ее квалификации и системы высшего образования конкретной страны.

Источник: European Commission/Council of Europe, Outline Structure for the Diploma Supplement, http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/repository/education/policy/higher-education/doc/ds_en.pdf.

Система признания документов, действующая в Германии

Правовая база

1 апреля 2012 г. вступил в силу федеральный закон «О признании документов», которым предусматривается унификация и совершенствование процедур оценки иностранных профессиональных квалификаций на федеральном уровне. Этот закон касается специальностей, которым обучают в рамках среднего специального образования; квалификаций мастеров кустарного производства и прочих квалификаций, присваиваемых в результате дополнительного обучения, а также ряда профессий, регулируемых профильными законами (например, профессий врача и юриста). Эти положения законодательства упрощают признание иностранных документов о профессиональном образовании и поддерживают интеграцию квалифицированных мигрантов на рынке труда Германии, тем самым помогая обеспечить достаточное предложение квалифицированных работников.

Кому это необходимо

Признание квалификации является обязательным для тех, кто подает заявление на получение рабочей визы в Германию за пределами Европейского союза. Любое лицо, желающее заниматься регулируемой профессией (например, профессией врача), должно получить признание своей квалификации. Для желающих работать по регулируемым и нерегулируемым специальностям существует различная система оценки и предусмотрено различное юридическое значение подтверждения квалификации. В случае нерегулируемых профессий можно подавать заявление о приеме на работу и начинать оплачиваемую трудовую деятельность без получения официального свидетельства о соответствии требуемой квалификации. Вместе с тем, такое свидетельство помогает работодателям лучше оценить квалификацию кандидата.

Инструменты

На многоязычном онлайн-портале «Признание документов в Германии» содержится информация о том, как в этой стране можно подтвердить иностранные документы

о профессиональной подготовке. Особенностью этого веб-сайта является функция «поиска признания документов», которая дает возможность лицам, нуждающимся в консультации, легко определить компетентный орган для подачи своего заявления. Помимо этого, на данном ресурсе в сжатой форме представлена важная информация о правовой базе, порядке подтверждения квалификации для конкретных специальностей, предложении консультационных услуг, а также информация о языковых курсах.

Поддержка для экспертов, предоставляющих консультации

На данном веб-портале помощь в своей ежедневной работе могут получить сотрудники консультативных служб по вопросам признания квалификации, а также сотрудники центров занятости и агентств по трудоустройству. Пользуясь «расширенным» фильтром, они могут легко задать поиск соответствующих органов и специальностей. Помимо этого, сотрудники сети «Интеграция при помощи квалификации» могут участвовать во внутреннем форуме портала, посвященном консультированию по вопросам подтверждения квалификации.

Анализ навыков: процедуры подтверждения квалификации в случае отсутствия документов или наличия неполных документов

Для лиц, у которых отсутствуют документы, возможно проведение анализа навыков, с тем чтобы они могли продемонстрировать свои профессиональные компетенции – например, предоставив образец своей работы, пройдя собеседование или сдав тест.

Анализ навыков представляет собой один из способов продемонстрировать свою квалификацию на практике, но не является экзаменом. Это идеальный способ оценки профессиональных компетенций как для мигранта, так и для работодателя.

Источник: Recognition in Germany, https://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/en/.

ОБЗОР МЕР ПО ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ НА РЫНКЕ ТРУДА И СООТВЕТСТВУЮЩЕЙ ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ

Государственные учреждения могут принимать различные меры (помимо признания квалификации, которое рассматривалось ранее) для содействия интеграции мигрантов на рынке труда. Эти меры могут приниматься принимающей страной и/или страной происхождения (и/или в рамках сотрудничества между этими двумя странами).

Существует ряд способов, которыми правительства могут поддержать интеграцию мигрантов на рынке труда:

- принятие национальных правил/инструкций, устанавливающих справедливые процедуры, сроки и сборы за предоставление услуг;
- поддержка международного сотрудничества в решении проблем, связанных с миграцией и интеграцией на рынке труда;
- назначение государственных ведомств и информационных центров/центров занятости ответственными за поддержку признания профессиональных навыков и квалификации и осуществление других конкретных мер;
- предоставление информации о требованиях, законах и правилах в отношении доступа к рынку труда, а также о специализированных институтах, курсах практической подготовки и других предпринимаемых мерах;
- разработка услуг в целях борьбы с барьерами и препятствиями на пути к интеграции на рынке труда.

Такие меры могут касаться всех работников в стране (в том числе мигрантов) или же носить целевой характер и касаться только определенных категорий мигрантов – например, тех, кто имеет постоянный вид на жительство, и/или временных или сезонных работников.

Миграция, особенно если речь идет о сезонных рабочих, часто связана с неустойчивой занятостью и что мигранты в целом более уязвимы к трудовой эксплуатации. В связи с этим защита прав мигрантов может быть сосредоточена на вопросах соблюдения трудовых правах и прав на социальную защиту. Наличие в системах социальной защиты специальных норм, посвященных этим вопросам, может уменьшить уязвимость мигрантов и помочь им управлять своими рисками в необходимом объеме. Аналогичным образом, такие меры, как инспекция труда и предоставление всем мигрантам доступа к суду по трудовым спорам, могут помочь решить проблему трудовой эксплуатации мигрантов.

Для содействия интеграции мигрантов на рынке труда государственные институты могут принять следующие меры:

- предоставить онлайн-доступ к информации о рынке труда и соответствующих условиях (например, о доступе к рынку труда, процедурах и условиях трудоустройства);
- поддерживать развитие навыков и профессиональное обучение мигрантов (это может включать языковые курсы, ориентированные на определенную специальность; занятия по ориентации, на которых предоставляется информация о культуре страны, ее правовой системе и различных практических вопросах, а также профессиональное обучение и подготовку);
- снижать безработицу среди мигрантов / расширять возможности трудоустройства для мигрантов при помощи государственных программ принимающей страны, страны происхождения или в рамках программ, созданных в результате сотрудничества между этими двумя странами;
- уравнять статус мигрантов и граждан принимающей страны, обеспечив равный доступ к государственным услугам и предоставив мигрантам право на работу и социальную защиту;
- решать проблемы, связанные с положением на рынке труда конкретных групп – например, женщин и молодежи из числа мигрантов, нелегальных мигрантов и сезонных мигрантов.

При разработке мер по улучшению интеграции мигрантов на рынке труда или при внедрении хорошей практики из других стран следует учитывать несколько факторов:

- координацию с существующей политикой и институтами;
- реалии рынка труда в принимающем государстве;
- особенности местного контекста;
- необходимость участия различных субъектов, государственных и негосударственных (исходя из национальных и местных условий);
- требуемый уровень профессиональных знаний;
- затраты и имеющиеся финансовые и другие ресурсы.

Примеры хорошей практики в области интеграции мигрантов на рынке труда из отдельных государств-участников ОБСЕ

Далее представлены пять конкретных случаев, которые являются примерами различных стратегий и мер, направленных на содействие интеграции мигрантов на рынке труда.

ПРИМЕР ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ № 1

ГЕРМАНИЯ: «Ты играешь ключевую роль» (кампания по набору молодежи из числа меньшинств на должности стажеров в секторе государственной службы в Бремене)

Когда городская администрация Бремена исследовала причины, по которым так мало молодых людей из числа меньшинств подают заявления на должности стажеров в муниципалитете, было установлено, что у этой группы мало связей с рабочей силой города и что должности в секторе государственной службы редко представляются в качестве возможного варианта. В 2009 г. муниципалитет начал кампанию под названием «Ты играешь ключевую роль... в своем будущем и своем городе», с тем чтобы увеличить набор молодежи из числа меньшинств на государственную службу в самых разных областях – например, в полицию, противопожарные службы, правоохранительные органы, судебные органы и сектор государственного управления. В кампании используются истории, видеоматериалы и свидетельства людей, с помощью которых рекламируются возможные варианты профессиональной деятельности; в качестве ролевых моделей приглашаются местные выдающиеся фигуры, с тем чтобы вдохновить молодежь и привлечь молодых людей в муниципальные программы профессионального обучения. Для набора молодежи из целевых групп при одновременном сохранении приверженности города принципу равноправия в тезисах кампании используется инклюзивный подход, позволяющий заверить молодежь из числа меньшинств в том, что она является равной среди равных. На межведомственном веб-сайте представлена понятная и доступная информация о должностях начального уровня, включая требования в отношении образования, сведения о возможностях обучения и будущей заработной плате. Для того чтобы сделать занятость в секторе государственной службы привлекательным вариантом профессиональной деятельности, кампания использует многосторонний подход – например, задействует печатные СМИ и социальные сети, проводит ярмарки вакансий и информирование организаций, представляющих мигрантов, а также распространяет информацию среди школьников в школьных столовых. В кампании «Ты играешь ключевую роль» признается роль семьи в выборе профессиональной деятельности детей, и поэтому она нацелена как на молодых людей, так и на их семьи. В первый год кампании число заявителей из числа молодежи, представляющей меньшинства, возросло с 19,6% до 25%. Кампания была положительно воспринята сотрудниками муниципалитета, которые считали, что она улучшит имидж муниципалитета как работодателя.

Данный пример хорошей практики был предоставлен программой «Города миграции» научно-практического центра Global Diversity Exchange университета Райерсона в Торонто (Канада). Более подробную информацию можно найти по адресу: http://citiesofmigration.ca/good_idea/bremens-key-to-inclusive-hiring/.

Источник: City of Bremen, You are the key: Campaign to recruit minority youth into civil service training positions in Bremen, Germany [«Ты играешь ключевую роль»: кампания по набору молодежи из числа меньшинств на должности стажеров в секторе государственной службы в Бремене (Германия)], http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=166.

ПРИМЕР ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ № 2

ИСПАНИЯ: разработка учебных материалов для финансового образования трудящихся-мигрантов и их семей

Знание финансового менеджмента имеет большое значение для обеспечения общего экономического благосостояния мигрантов и максимального увеличения социальной пользы от денежных переводов для местной общины. В рамках проекта «Хорошее управление миграцией и его связи с развитием», который финансировался правительством Испании, МОТ вела работу в Западной Африке (в Сенегале и Мавритании), направленную на создание серии пособий для финансового образования трудящихся-мигрантов и их семей. На основе исследований финансового поведения и финансовых потребностей мигрантов были разработаны руководства по обучению (для трудящихся-мигрантов и для преподавателей). Эти пособия сначала появились в Сенегале в 2011 г., а позднее были адаптированы к условиям Мавритании с участием проекта МОТ «Содействие эффективному трудоустройству и достойной работе молодежи Мавритании». Содержание пособий, составленных на основе учебников, созданных в странах Азии, было определено всеми заинтересованными сторонами – государственными должностными лицами, банками и организациями по микрофинансированию, профсоюзами и общественными организациями диаспоры. В этих учебных материалах (основные тезисы которых представлены с помощью рисунков и упражнений) рассматриваются такие вопросы, как определение финансовых целей, рациональное управление бюджетом, финансовые продукты и услуги; финансовые организации и переводы денежных средств, а также управление рисками. После публикации руководств было проведено более 23 семинаров по обучению инструкторов в Африке и Европе (в Испании, Франции и Италии), и к концу 2013 г. было обучено уже более 3 000 трудящихся-мигрантов и их родственников. В настоящее время в рамках проекта МОТ «Совершенствование управления трудовой миграцией и защиты прав трудящихся-мигрантов в Тунисе, Марокко, Ливии и Египте» разрабатываются аналогичные учебные материалы для Туниса и Марокко.

Источник: International Labour Organization, Developing financial education training material for migrant workers and their families [Разработка учебных материалов для финансового образования трудящихся-мигрантов и членов их семей] http://www.ilo.org/dyn/migpractice/migmain.showPractice?p_lang=en&p_practice_id=144.

ПРИМЕР ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ № 3

ЧЕШСКАЯ РЕСПУБЛИКА: предоставление в Интернете информации о доступе к рынку труда и соответствующих условиях

У Министерства труда и социальных вопросов Чешской Республики есть единый многоязычный онлайн-портал (на семи языках) для квалифицированных международных специалистов и местных работодателей. На портале представлена подробная информация об условиях, на которых иностранцам разрешается работать в Чешской Республике. Этот ресурс состоит из следующих разделов:

Вопросы трудовой деятельности иностранцев – здесь можно найти информацию и рекомендации в отношении получения разрешения на законную трудовую деятельность для иностранцев и работодателей в Чешской Республике.

Европейский портал по вопросам трудовой мобильности – этот раздел информирует граждан стран Европейского союза и Европейского экономического пространства о жизни и работе в Чешской Республике. Здесь можно связаться для получения поддержки с советниками портала EURES.

Агентства по трудоустройству – помощь в поиске частных агентств по трудоустройству, одобренных Министерством.

Работа для иностранцев – в этом разделе представлены вакансии для неграждан, которые могут осуществлять здесь поиск вакансий или подать свое резюме. Иностранцы, ищущие работу, могут пользоваться той же базой данных о вакансиях, что и граждане Чешской Республики (с адаптированными для них параметрами поиска).

Материалы для скачивания – в этом разделе содержатся различные бланки, которые неграждане могут скачать для выполнения процедур трудоустройства.

Источник: Единый портал Министерства труда и социальных вопросов по трудоустройству иностранцев, https://www.uradprace.cz/web/en/.

ПРИМЕР ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ № 4

ШВЕЦИЯ: Служба поддержки и подбора работы

Служба поддержки и подбора работы предоставляет услуги тем, кому нужна интенсивная и адаптированная к конкретному случаю поддержка в поиске работы. Эти услуги предоставляются частными поставщиками услуг, привлеченными на договорной основе Государственным агентством по трудоустройству Швеции (*Arbetsförmedlingen*). Предлагаемая поддержка существенно помогает лицам, ищущим работу. Государственное агентство по трудоустройству предоставляет услуги по трудоустройству как лицам, ищущим работу, так и работодателям, уделяя первостепенное внимание тем, кому сложнее всего попасть на рынок труда; в 2017 году мигранты были одной из приоритетных групп.

Поддержка может включать предоставление инструментов для поиска работы и помощь в установлении связи с работодателями. Участник может выбрать поставщика услуг, к которому он хочет обратится. Назначение службы поддержки и подбора работы состоит в том, чтобы как можно быстрее свести работников и работодателей.

Сотрудник по вопросам трудоустройства решает, соответствует ли конкретное лицо требованиям программы и какой уровень поддержки ему требуется.

Служба предоставляет услуги на четырех уровнях:

- базовые поддержка и подбор работы;
- базовые поддержка и подбор работы с языковой поддержкой:
- расширенные поддержка и подбор работы;
- расширенные поддержка и подбор работы с языковой поддержкой.

Служба проводит индивидуальные встречи продолжительностью 30-45 минут и мероприятия длительностью 4 часа в неделю в течение трех месяцев. Поддержка может предоставляться на шведском языке или на родном языке лица, ищущего работу; на другом языке, которым человек хорошо владеет, или при помощи переводчика.

Помимо программы поддержки и подбора работы на муниципальном уровне действует программа «Шведский язык для иммигрантов». Обучение и учебные материалы являются бесплатными. Эта программа также доступна в формате профессионального обучения, когда языковые курсы адаптированы к требованиям различных профессий (например, уход за детьми, работа в розничной торговле и управление грузовыми автомобилями).

Источники: https://www.arbetsformedlingen.se/Globalmeny/Other-languages/About-us.html; http://www.stockholm.se/ForskolaSkola/Vuxenutbildning/SFI---Utbildning-i-svenska-for-invandrare/Swedish-for-immigrants-/.

ПРИМЕР ХОРОШЕЙ ПРАКТИКИ № 5

Содействие мобильности рабочей силы в Евразийском экономическом союзе

В 2015 г. Евразийский экономический союз (Армения, Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Российская Федерация) создали новую общую базу для регулирования трудовой миграции и содействия интеграции своих граждан на рынке труда.

Согласно новым правилам, на рынках труда государств-членов ЕАЭС отсутствуют ограничения, и работники не должны получать разрешение на работу для трудоустройства. Вся трудовая деятельность регулируется трудовыми договорами в соответствии с национальным законодательством.

Работники и члены их семей более не обязаны регистрироваться в течение 30 дней после въезда на территорию страны, а их разрешение на пребывание в стране определяется действительностью трудового договора. Они имеют право на получение таких же социальных пособий (за исключением пенсий), как и граждане государства, в котором они работают; медицинское обслуживание предоставляется им государством бесплатно.

Источник: Labor market and migration across the Eurasian continent [Рынок труда и миграция в Евразии], 2016, http://pure.iiasa.ac.at/id/eprint/13964/1/Labor%20market%20and%20migration%20across%20the%20Eurasian%20continent.pdf.

ИНДИВИДУАЛЬНАЯ ТРУДОВАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИГРАНТОВ, ВОЗМОЖНЫЕ БАРЬЕРЫ В ЭТОЙ СФЕРЕ И МЕРЫ, СОДЕЙСТВУЮЩИЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ МИГРАНТОВ

Пример успешной предпринимательской деятельности мигранта

Рафаэль Душ Сантуш переехал в Соединенное Королевство из Бразилии в начале 2002 года. Ему был 21 год, он плохо знал английский язык, но хотел говорить на нем свободно. Тогда он и представить себе не мог, что всего через несколько лет станет успешным предпринимателем. Рассказывая свою историю, он подчеркивает, что преуспел не потому, что был амбициознее других, а потому, что никто не брал его на работу, на которую он хотел устроиться.

Хотя он считал себя достаточно квалифицированным для того, чтобы устроиться на хорошую работу, работодатели не признавали его квалификацию. До того, как он переехал, он работал в компании Microsoft в Бразилии и у него был диплом по специальности «разработка веб-сайтов». Но у местных претендентов имелся опыт работы в Соединенном Королевстве, и их родным языком был английский. Рафаэль не мог конкурировать с другими в отрасли информационных технологий.

Хотя он не мог найти работу своей мечты, у него была возможность работать и зарабатывать деньги, чтобы оплачивать свои счета. Он работал грузчиком на кухне, уборщиком и сборщиком стеклянной тары, а после некоторого числа занятий языком – мерчендайзером; предлагал духи в универмагах и продукты для дегустации в супермаркетах. Вся эта работа была низкоквалифицированной, но он стремился достичь большего.

Однажды он предложил хозяину квартиры, в которой он жил, что он будет находить съемщиков жилья вместо тех, кто съезжает, и заниматься вопросами арендной платы от их имени. Существовал риск того, что он не сможет найти достаточно съемщиков для заселения комнат и не сможет в срок уплачивать арендную плату каждый месяц. Но каким-то образом ему это удавалось, он начал откладывать деньги и инвестировать их в аренду большего числа квартир и домов. В 2005 году он создал общество с ограниченной ответственностью, которое сдавало в аренду комнаты в совместно арендуемых квартирах и управляло ими. По прошествии десяти лет у него было 50 домов, 15 сотрудников и оборот в размере 1,2 млн фунтов стерлингов.

Когда Рафаэль начинал свой бизнес в Соединенном Королевстве, он чувствовал себя неполноценным и не на своем месте из-за своего акцента. Его постоянно преследовали мысли: «я плохо говорю по-английски», «меня не поймут», «надо мной будут смеяться из-за того, как я говорю». Он признает, что многие боятся говорить публично, но мигрант испытывает дополнительные страхи. Языковые и культурные барьеры являются первыми препятствиями при создании бизнеса в другой стране. Прожив в Соединенном Королевстве 14 лет, он осознал, что его преимущество состоит в том, что он говорит на трех языках, тогда как многие британцы говорят только по-английски. Но некоторые барьеры по-прежнему сохраняются. С целью помочь другим мигрантам преодолеть эти барьеры он решил продать агентство по аренде недвижимости конкуренту и открыл службу поддержки мигрантов-предпринимателей.

Рафаэль Душ Сантуш стал учредителем и управляющим директором совместного рабочего пространства mi-Hub, где мигранты могут арендовать рабочее место, получить юридический адрес и обратиться за помощью наставника. Он рекомендует мигрантам, которые хотят открыть бизнес в Соединенном Королевстве, сначала приобрести опыт, работая на какого-нибудь предпринимателя, научиться вести бизнес и только после этого открывать собственное дело. Он также подчеркивает, что связи в отрасли и налаживание контактов с людьми имеют очень большое значение для успеха.

На основе реальной истории: https://www.theguardian.com/small-business-network/2016/mar/16/migrant-entrepreneur-language-cultural-business-networking.

Далее приводятся причины, по которым следует поощрять предпринимательство и индивидуальную трудовую деятельность мигрантов.

- Мигранты часто с большей вероятностью будут вести собственный бизнес, чем местные жители.
- Мигранты создают «собственные» рабочие места; взятие инициативы в свои руки дает им ощущение расширения своих возможностей и независимости.
- Предпринимательская деятельность мигрантов служит источником дохода для людей, которые недостаточно знакомы с государственным языком и другими нормами принимающей страны.
- Такая деятельность служит источником дохода для членов семьи, работающих в семейном бизнесе.
- Предпринимательская деятельность мигрантов может означать участие ряда высококвалифицированных специалистов-мигрантов, которые могут иметь высокий заработок.
- Такая деятельность предоставляет различным людям – клиентам, должностным лицам и партнерам по бизнесу – возможность взаимодействия.
- Она создает товары и услуги, которых в ином случае не существовало бы или предложение которых было бы ограничено.
- Предпринимательская деятельность мигрантов может создавать дополнительные рабочие места.
- Она может содействовать сотрудничеству в сфере бизнеса со странами происхождения и в мировом масштабе.

Виды политики и мер, направленных на поддержку предпринимательской деятельности мигрантов

Политика и меры по поддержке предпринимательской деятельности мигрантов могут осуществляться в двух основных направлениях.

I. Работа с сообществом мигрантов

При такой направленности политики внимание сосредоточено на развитии навыков и потенциала предпринимателей-мигрантов и на повышении их информированности. Могут предприниматься следующие меры:

- проведение оценки потребностей;
- помощь в установлении связей между людьми и важными для них институтами;

- поддержка, предоставляемая на индивидуальной основе – например, в форме наставничества, индивидуального обучения с инструктором и/или группового обучения, которые:
  - развивают навыки и знания предпринимателей-мигрантов в области бизнеса;
  - предоставляют информацию об историях успеха, целях, индикаторах успеха, выработке идей, привлечении ресурсов, финансовой грамотности, планировании бизнеса и управлении им, а также об управлении рисками;
- предоставление возможностей для налаживания деловых связей;
- консультирование по правовым и нормативным вопросам;
- создание механизмов обратной связи и консультаций;
- развитие языковых и культурных компетенций;
- мониторинг и оценка воздействия этих мер.

II. Работа с институтами, связанными со сферой бизнеса

При такой направленности политики ее цель состоит в том, чтобы сделать институты, связанные со сферой бизнеса, инклюзивными и «дружественными для мигрантов». Могут предприниматься следующие меры:

- либерализация норм и процедур;
- создание контактных организаций и/или подразделений;
- проведение обучения сотрудников институтов, связанных со сферой бизнеса;
- проведение социальных кампаний для поощрения предпринимательской деятельности мигрантов;
- поощрение многообразия на рабочем месте и управления многообразием;
- предоставление доступа к финансированию;
- предоставление помещений.

Оценка хорошей практики в области поддержки предпринимательской деятельности мигрантов (исследование Европейской комиссии)

В рамках исследования осуществляется сбор данных и выявляются инициативы по поддержке предпринимательской деятельности мигрантов, представляющие собой хорошую практику, в Европейском союзе и за его пределами. Исследование помогает распространять опыт успешных инициатив и поощряет использование примеров хорошей практики в других странах. Оно также служит инструментом для самооценки, который позволяет поставщикам услуг оценивать свои услуги и определять конкретные способы улучшения их качества. Помимо этого, результаты исследования дают разработчикам политики возможность оценить текущие результаты программ по поддержке предпринимательской деятельности мигрантов и учесть полученный опыт в следующем цикле принятия решений.

Источник: European Commission, Evaluation and Analysis of Good Practices in Promoting and Supporting Migrant Entrepreneurship – Guide book [Руководство по оценке и анализу хорошей практики в области содействия предпринимательству мигрантов и его поддержки], Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016, http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/18421.

СПРАВОЧНЫЕ РЕСУРСЫ К МОДУЛЮ 5

- Brickenstein, C. Social protection of foreign seasonal workers: from state to best practice [Социальная защита иностранных сезонных рабочих: от практики государств до примеров наиболее успешной практики], Comparative Migration Studies, 2015, https://doi.org/10.1007/s40878-015-0004-9.
- Evaluation and Analysis of Good Practices in Promoting and Supporting Migrant Entrepreneurship: Guide book [Руководство по оценке и анализу хорошей практики в области поощрения и поддержки предпринимательской деятельности мигрантов]. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2016, https://ec.europa.eu/easme/sites/easme-site/files/documents/guide_book_promoting_and_supporting_migrant_entrepreneurship.pdf.
- Facet, T. Examination and Evaluation of Good Practices in the Promotion of Ethnic Minority Entrepreneurs [Анализ и оценка хорошей практики в области оказания содействия предпринимателям из числа этнических меньшинств]. European Commission, Brussels, 2008, http://ec.europa.eu/growth/content/good-practices-promotion-ethnic-minority-entrepreneurs-0_en.
- International Organization for Migration (IOM), Labour Migration [Трудовая миграция], https://www.iom.int/labour-migration.
- International Labour Organization (ILO), Good practices database – Labour migration policies and programmes [База данных о хорошей практике: политика и программы в области трудовой миграции], http://www.ilo.org/dyn/migpractice/docs/280/LMIS.pdf.
- Eichhorst, W. et al. The Integration of Migrants and its Effects on the Labour Market, Research Report No. 40 [Интеграция мигрантов и ее влияние на рынок труда, исследовательский доклад № 40], IZA Research Report No. 40 based on a study conducted for the European Parliament, 2011, http://legacy.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_40.pdf.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, Migration [ОЭСР, Миграция], http://www.oecd.org/migration.
- OSCE, Migration [ОБСЕ, Миграция], http://www.osce.org/migration.
- OSCE, Publications and Tools on Labour Migration Management [Публикации и инструменты ОБСЕ, касающиеся управления трудовой миграцией], http://www.osce.org/publications/migration.

Для оказания поддержки государствам-участникам в разработке политики в области трудовой миграции и в развитии потенциала Бюро Координатора экономической и экологической деятельности ОБСЕ совместно с организациями-партнерами разработало ряд важных документов и пособий.

- Factsheet: Migration governance [Информационная справка: управление миграцией]. Vienna, OSCE, 2016, https://www.osce.org/resources/factsheets/migration.
- На пути к миграционной политике, основанной на фактах. Вена, ОБСЕ, 2014, https://www.osce.org/ru/secretariat/133136?download=true.
- Учебные модули по вопросам управления трудовой миграцией: пособие для методистов. Вена, ОБСЕ, 2012, https://www.osce.org/ru/secretariat/115544.
- Пособие по организации обучения на тему «Гендерные аспекты трудовой миграции». Vienna, OSCE, 2012), https://www.osce.org/ru/node/115542.
- Руководство по осуществлению гендерно чувствительной политики в области трудовой миграции. Вена, ОБСЕ, 2009, https://www.osce.org/ru/secretariat/37229?download=true.
- Report: Strengthening Migration Governance [Повышение качества управления миграцией (доклад)]. Vienna, OSCE, 2009, https://www.osce.org/eea/72021.
- Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies, Mediterranean edition [Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции (издание для стран средиземноморского региона)]. Vienna, OSCE, 2007, https://www.osce.org/eea/29630.
- Руководство по разработке эффективной политики в области трудовой миграции в странах происхождения и назначения. Вена, ОБСЕ, 2006, https://www.osce.org/eea/19242.

МОДУЛЬ 6. ДОСТУП МИГРАНТОВ К ЖИЛЬЮ И СОЦИАЛЬНЫМ УСЛУГАМ

ДОСТАТОЧНОЕ ЖИЛИЩЕ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ ЧАСТЬ ПРАВА НА ДОСТАТОЧНЫЙ ЖИЗНЕННЫЙ УРОВЕНЬ И ПРАВА НА СВОБОДУ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ

Право на достаточный жизненный уровень

Право на достаточный жизненный уровень определяется и рассматривается в различных документах международного права. Это понятие означает удовлетворение базовых жизненных потребностей. Фактическая форма, которую принимает данное право, зависит от особенностей конкретной страны и условий, существующих в этой стране.

Что означает понятие «право на достаточный жизненный уровень»?

1. Оно означает, что каждый человек должен пользоваться правами на необходимые средства к существованию, включая достаточное продовольствие и питание, одежду, жилище и необходимые условия, касающиеся ухода и медицинского обслуживания, если это требуется.

2. С материальной точки зрения, достаточный жизненный уровень означает жизнь выше черты бедности рассматриваемого общества, то есть способность поддерживать минимальные нормы питания, а также способность покрыть стоимость участия в повседневной жизни общества.

3. Понятие «достаточный» зависит от конкретного контекста и определяется существующими социальными, экономическими, культурными, климатическими, экологическими и другими условиями.

Право на достаточный жизненный уровень рассматривается в положениях международного права, которые приводятся ниже.

Статья 25(1) Всеобщей декларации прав человека (ВДПЧ):

> «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам».

Статья 11(1) Международного пакта ООН об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП):

> «Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии».

Это право защищается и предусматривается другими международными соглашениями о правах человека, которыми защищаются такие группы, как дети, лица с ограниченными возможностями и женщины.

Защита права на жилище

Право на достаточный жизненный уровень включает право на достаточное жилище. Доступ к безопасному жилищу и земле считается необходимым условием человеческого достоинства.

Международным правом, в частности, статьей 25(1) ВДПЧ и статьей 11 МПЭСКП, предусматриваются конкретные и четкие средства защиты права на жилище.

Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП) является международным органом, который состоит из 18 независимых экспертов, наблюдающих за выполнением МПЭСКП и предоставляющих рекомендации относительно сферы действия этих экономических, социальных и культурных прав, а также их применения.

Комитет, в частности, признает, что право человека на достаточное жилище принципиально важно для пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами[91].

Помимо этого, право на жилище непосредственно защищено следующими международными инструментами в области прав человека: статьей 43 Международной конвенции о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей (МКПТМ); статьей 27 Конвенции о правах ребенка (КПР); статьей 14 Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ); статьей 5 Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) и статьей 28 Конвенции о правах инвалидов (КПИ).

Например, статья 13 КЛДЖ гласит:

> «Государства-участники принимают все соответствующие меры для ликвидации дискриминации в отношении женщин в других областях экономической и социальной жизни, с тем чтобы обеспечить на основе равенства мужчин и женщин равные права, в частности:
> (a) право на семейные пособия;
> (b) право на получение займов, ссуд под недвижимость и других форм финансового кредита;
> (c) право участвовать в мероприятиях, связанных с отдыхом, занятиях спортом и во всех областях культурной жизни».

Помимо этого, в статье 14 КЛДЖ прямо отмечаются особые проблемы, с которыми сталкиваются женщины, проживающие в сельской местности, и Конвенция обязывает государства-участники обеспечивать таким женщинам право пользоваться надлежащими условиями жизни, особенно жилищными условиями.

Существуют различные положения, расширяющие защиту права на жилище в государствах-участниках ОБСЕ, которые также являются членами Европейского союза и/или Совета Европы. Список этих положений выглядит следующим образом:

- статья 34(3) Хартии основных прав Европейского союза, в которой признается право на социальную помощь и помощь в обеспечении жильем;

91 Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 4 «Право на достаточное жилище» (статья 11(1) Пакта), 13 декабря 1991 г., http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Repcomm4.html.

- статья 31 Европейской социальной хартии, которая защищает право на жилье;
- Статья 8 Европейской конвенции по правам человека, которой предусматривается право каждого на уважение личной и семейной жизни, жилища и корреспонденции, за исключением ограничений, предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе.

Государства-участники ОБСЕ могут включить защиту права на жилище в национальное законодательство. Это право защищено конституциями 81 страны мира и национальным законодательством еще нескольких стран.

Право на жилище

По мнению Комитета по экономическим, социальным и культурным правам (КЭСКП ООН), право на жилище, которое Комитет рассматривает как «право жить где бы то ни было в безопасности, мире и с достоинством», не следует толковать в узком или ограничительном смысле.

МПЭСКП предусматривается обязательство государств по разработке жилищной политики, способствующей постепенному осуществлению права всех на достаточное жилище и устранению всех форм дискриминации. В связи с этим государства обязаны в кратчайшие возможные сроки принимать меры, достаточные для осуществления права каждого лица на жилище, и использовать для этого максимальные имеющиеся ресурсы.

КЭСКП ООН признает следующие семь позитивных аспектов права на жилище:

- **Правовое обеспечение пользования жильем.** Обеспеченность жильем может принимать различные формы, включая аренду государственного или частного жилья, кооперативное жилье, собственное жилье; жилье, предоставленное в чрезвычайных случаях, и неофициальные поселения. Независимо от вида пользования жильем, все лица должны иметь определенные правовые гарантии проживания, обеспечивающие им правовую защиту от принудительного выселения, преследования и других угроз.
- **Наличие услуг, материалов, сооружений и инфраструктуры.** Достаточное и доступное жилье должно включать определенную инфраструктуру – например, устойчивый доступ к природным и общим ресурсам, безопасной питьевой воде, энергии для приготовления пищи, отопления и освещения; санитарии и гигиене, средствам хранения продуктов питания, удаления отходов, канализации, а также к чрезвычайным службам.
- **Приемлемость с точки зрения расходов.** Финансовые расходы лица или домашнего хозяйства, связанные с жильем, должны быть такого размера, чтобы возникновение и удовлетворение других основных потребностей не ставилось под угрозу и не сталкивалось с препятствиями. Доля расходов, связанных с жильем, в целом должна быть соразмерной доходам. Государстваучастники МПЭСКП должны установить субсидии на жилье для тех, кто не в состоянии получить доступное с финансовой точки зрения жилье, а также установить различные формы и уровни финансирования жилищного сектора, которые должным образом отражают потребности в жилье, и обеспечить защиту от неразумных размеров квартирной платы или ее увеличения.
- **Пригодность для проживания.** Достаточное жилье должно быть пригодным для проживания с точки зрения наличия достаточной жилой площади, защиты жильцов от холода, сырости, жары, дождя, ветра или других угроз для здоровья, структурных опасностей и переносчиков болезней. Также должна быть гарантирована физическая безопасность жильцов.

- **Доступность.** Достаточное жилье должно быть доступным для тех, кто имеет на него право. КЭСКП ООН прямо говорит о полном и устойчивом доступе обездоленных групп населения к достаточному жилью. В частности, жилищное право и политика в области жилья должны в полной мере принимать во внимание особые потребности в жилье, существующие у обездоленных групп населения. Следует установить четкие обязательства правительства, направленные на наполнение конкретным содержанием права всех лиц на безопасное место для проживания в мире и достоинстве, включая доступ к земле, закрепленный как право.
- **Местонахождение.** Достаточное жилье должно находиться в таком месте, которое позволяет иметь доступ к возможностям в сфере занятости, медицинскому обслуживанию, школам, учреждениям по уходу за детьми и другим социальным учреждениям – как в больших городах, так и в сельской местности. Жилье не следует строить в загрязненных районах или в непосредственной близости к источникам загрязнения окружающей среды, которые угрожают реализации право жителей на здоровье.
- **Соответствие с точки зрения культуры.** Архитектура сооружаемого жилья, используемые строительные материалы и политика, предусматривающая эти аспекты, должны соответствующим образом отражать культурные традиции и многообразие, связанные с жилищем.

Эти характеристики – в частности, соответствие с точки зрения культуры, приемлемость с финансовой точки зрения и правовые гарантии проживания – особенно важны для мигрантов. Проблемы, связанные с осуществлением права на жилище, будут разными для мужчин и женщин, и женщины могут сталкиваться с особыми трудностями при получении доступа к реализации своего права на достаточное жилище, включая трудности, связанные с правом собственности на землю и правовым обеспечением проживания, равноправием при доступе к земле и проживанию, доступом к кредитованию и финансированию, правами наследования и защитой от домашнего насилия и других видов насилия на гендерной почве.

Право на свободу от дискриминации и жилище

Общий принцип равенства и свободы от дискриминации является основополагающим компонентом международного права прав человека.

Защита этого права четко обозначена в статье 1 ВДПЧ:

> «Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства».

Международная правовая база по правам человека содержит международные инструменты, касающиеся борьбы с конкретными формами дискриминации – например, с дискриминацией коренных народов, мигрантов, меньшинств, людей с ограниченными возможностями; дискриминацией женщин, расовой и религиозной дискриминацией и дискриминацией по признаку сексуальной ориентации и гендерной идентичности.

Международным правом по вопросам экономических, социальных и культурных прав запрещается дискриминация какого-либо рода в отношении доступа к достаточному питанию, одежде и жилищу по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, возраста, религии, политических или иных убеждений, национальности, социального происхождения, имущества, рождения или иного статуса, которая имеет своим следствием уничтожение или умаление равного пользования правом или осуществления этого права.

Согласно КЭСКП ООН, право на достаточное жилье не должно рассматриваться изолированно от других прав человека, в частности, от концепции человеческого достоинства и принципа недискриминации.

Существует ряд положений, укрепляющих защиту мигрантов, которые живут в государствах-участниках ОБСЕ, также являющихся членами Европейского союза. Далее приводится список этих положений.

- В статье 2 Договора о Европейском союзе изложен основной принцип недискриминации: «Союз основан на ценностях уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, включая права лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти ценности являются общими для государств-членов в рамках общества, характеризующегося плюрализмом, недискриминацией, терпимостью, справедливостью, солидарностью и равенством женщин и мужчин».
- Директивой Европейского союза 2000/43 (Директивной о расовом равенстве) запрещается дискриминация по признаку расового или этнического происхождения; речь идет о множестве областей – например, о занятости, социальной защите и общественных благах и услугах, в том числе в сфере жилья.
- В Хартии основных прав Европейского союза закреплены понятия равенства и недискриминации.
- Основные общие принципы политики Европейского союза в области интеграции иммигрантов, сформулированные в 2004 году, обязывают государства-члены обеспечить мигрантам свободный от дискриминации доступ к институтам; в принципах подчеркивается, что это требование крайне важно для целей интеграции.

Виды дискриминации

Дискриминация принимает различные формы и бывает явной и легко распознаваемой или скрытой и комплексной. Обычно выделяют следующие виды дискриминации:

- *Прямая дискриминация.* Лицо или домашнее хозяйство, представляющее меньшинство, подвергается обращению, ставящему его в неблагоприятное положение по сравнению с гражданами страны.
- *Косвенная дискриминация.* Обычная или нормальная практика, требования или условия в сфере жилья, которые оказывают неблагоприятное воздействие на домашние хозяйства, представляющие меньшинство.
- *Структурная дискриминация.* Структурная дискриминация означает правила, нормы, установки и поведение институтов и других общественных структур, являющиеся препятствием для достижения определенными лицами таких же прав и возможностей, которые доступны большинству населения. В сфере жилья структурная дискриминация имеет место в том случае, когда некоторый аспект материальных условий или политики негативно влияет на доступный для мигрантов выбор и их возможности в сфере жилья.

Следует отметить, что во всех группах мигрантов женщины особенно уязвимы с точки зрения дискриминации, поскольку существует определенная дискриминация в законодательстве и другие формы дискриминации, которые часто касаются имущественных прав (в том числе владения жильем) или прав доступа к имуществу или жилью. Помимо этого, женщины подвержены особому риску стать жертвой насилия и сексуальных надругательств. Уязвимость их положения усугубляется, если женщины-мигранты становятся бездомными.

Примеры дискриминации в сфере жилья рассматриваются ниже.

ЧАСТНОЕ ЖИЛЬЕ И РАЗЛИЧНЫЕ ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЖИЛЬЯ

Частное жилье

Частное жилье охватывает различные формы проживания, включая владение жильем, что с юридической точки зрения является владением имуществом, находящимся в свободной собственности. Официальное оформление и правовое обеспечение владения землей могут быть различными в зависимости от конкретных социально-экономических и политических условий, но владение жильем обычно считается наиболее надежной формой обеспечения жильем.

Для владения жильем может требоваться доступ к финансированию в форме ипотеки. Как показывают исследования, среди мигрантов доля владения жильем меньше, чем среди граждан страны, и мигранты испытывают трудности с доступом к финансированию.

Частное жилье также включает и ограниченные формы проживания – например, аренду на частном рынке аренды жилья. Исследования указывают на то, что для мигрантов это основной тип обеспеченности жильем.

Государство может предоставлять социальную помощь для поддержки лиц и домашних хозяйств с низкими доходами или лиц и домашних хозяйств, отвечающих критериям предоставления помощи. Помимо этого, существует государственная социальная помощь и социальные пособия для покрытия стоимости или субсидирования арендной платы, уплачиваемой владельцу частного жилья.

Государственное жилье

Государственное жилье – это жилье, предоставляемое государством, обычно по программам социального жилья местных органов управления.

Государственное жилье включает временное жилье и жилье, предоставляемое в чрезвычайных ситуациях, которое может предоставляться лицам или домашним хозяйствам, которые являются бездомными, или вновь прибывшим мигрантам. Такое жилье может предоставляться в убежищах, общежитиях или гостиницах, которые государство арендует или которыми владеет.

Государственное жилье включает социальное жилье, принадлежащее государству и, как правило, предоставляемое лицам и домашним хозяйствам, которые считаются отвечающими установленным критериям. При оценке соответствия критериям обычно учитываются доходы лица или домашнего хозяйства и уровень их потребности в жилье. Социальное жилье часто предоставляется добровольными объединениями совместно с местными органами управления.

ДИСКРИМИНАЦИЯ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЖИЛЬЯ И ВО ВРЕМЯ ПОЛЬЗОВАНИЯ ЖИЛЬЕМ

Доступ к достаточному жилью признан как основной показатель интеграции Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Мигранты сталкиваются с несоразмерной изоляцией в сфере жилья в связи с их расой или этническим происхождением. Как показали исследования, широко распространенная несправедливая и дискриминационная практика сказывается на рынках жилья, распределении арендуемого социального жилья и доступе к финансированию и другой поддержке.

Риск изоляции мигрантов в сфере жилья

Мигранты особенно подвержены риску изоляции в сфере жилья, и на них могут негативно воздействовать факторы, приведенные ниже.

- Мигранты несоразмерно зависят от рынка аренды частного жилья, который является менее надежным и более дорогостоящим, чем государственное жилье.
- Мигранты сталкиваются с бóльшими препятствиями на пути к получению государственного жилья и пособий на жилье, а конкретные ограничения могут не позволять им соответствовать критериям для получения государственной поддержки в сфере жилья – например, получения социального жилья или места в очереди на жилье.
- Мигранты с большей вероятностью будут жить в нестандартном и перенаселенном жилье, с которым нет нормального сообщения.
- Среди мигрантом высок уровень бездомности, в том числе скрытой бездомности.
- Мигранты обычно имеют ограниченные экономические ресурсы и плохой доступ к финансированию, что ограничивает набор вариантов доступного им жилья.
- Мигранты с большей вероятностью будут плохо информированы о своих правах и будут испытывать трудности с обращением за правовой защитой из-за языкового барьера и других подобных препятствий.
- Представления о жилищных условиях меньшинств и районах их проживания, а также мнения об их предполагаемых связях с преступностью и насилием могут порождать враждебность и приводить к усилению социальной изоляции.

На доступ к достаточному жилью может влиять не только вопрос этнического происхождения, но и вопрос классовой принадлежности, а также гендера. Мигранты могут одновременно подвергаться нескольким формам дискриминации, в том числе по социально-экономическому и гендерному признаку.

Например, женщины-мигранты очень часто сталкиваются с перекрестной дискриминацией, то есть дискриминацией по признаку пола и по признаку их статуса мигранта (помимо других характеристик). Весьма вероятно, что женщины-мигранты будут затронуты гендерной дискриминацией в законодательстве, обычаях и практике в области жилья – например, дискриминационной практикой в отношении имущества и наследования. При этом особой проблемой в связи с жильем является этническая сегрегация. Исследования показывают, что этнические меньшинства часто сконцентрированы в столичных регионах, в основном в бедной части районов с социальным жильем. Такое положение означает немалый риск маргинализации и стигматизации. В связи с этим при использовании системы квот следует уделять особое внимание тому, как распределяется социальное жилье, с тем чтобы уменьшить риск маргинализации и стигматизации мигрантов и конкретных групп этнических меньшинств (например, рома и синти) и чтобы предотвратить дискриминацию.

ДИСКРИМИНАЦИЯ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЖИЛЬЯ

Как отмечалось выше, различают три общих формы дискриминации, которые проявляются разными способами.

Примеры дискриминации, связанные с доступом мигрантов к достаточному частному жилью, включают следующее:

- **Доступ к аренде.** Отказ владельца сдать жилье мигранту или исключение мигрантов владельцем на основаниях, не связанных с их статусом мигранта.
- **Финансовый вопрос.** Установление дополнительных финансовых и/или административных условий для потенциального съемщика-мигранта, вследствие которых аренда частного жилья становится недоступной («дискриминационная надбавка к цене»).
- **Стандарты жилья.** Предоставление мигрантам неудовлетворительных условий для проживания и использование тем самым в своих интересах их финансового/правового положения и их ограниченных знаний/возможностей в области использования средств правовой защиты.

Барьеры для доступа мигрантов к социальному жилью могут включать следующее:

- *Трудности при заполнении заявления на получение социального жилья.* Полное заполнение заявления на получение социального жилья может обязывать заявителя предоставить различные официальные документы, которые могут быть недоступны мигранту или отсутствовать у него. Эти трудности могут усугубляться необходимостью предоставления официальных переводов требуемых документов.
- *Требования в отношении статуса резидента в данной стране.* Обычно для того, чтобы иметь право встать в очередь на социальное жилье, заявитель должен удовлетворять требованию о проживании, то есть прожить в конкретном месте в течение определенного срока. Мигранты часто не имеют достаточного срока проживания или не в состоянии продемонстрировать связь с определенной местностью на основании родственных или других связей, и в результате этого они лишены права на получение социального жилья.
- *Время в очереди на социальное жилье.* Преимущественное право на получение социального жилья часто предоставляется тем заявителям, которые какое-то время находятся в списке ожидания. Мигранты могут долгое время не иметь возможности встать в очередь на социальное жилье из-за требований в отношении проживания, и по этой причине им приходится ждать в течение более длительного времени.
- *Установление приоритетности в отношении ожидающих в очереди на социальное жилье.* Мигранты – физические лица и домашние хозяйства – могут находиться в уязвимом положении в том или ином смысле, и это дает им приоритет в очереди на социальное жилье. При этом мигранты, не имеющие какого-либо определенного признака неблагополучного положения, могут ждать в очереди долгие годы, в течение которых их жилищная ситуация может быть ненадежной. Такая нестабильность не способствует интеграции мигрантов. Системы определения приоритетности обычно не учитывают польза от предоставления мигрантам достаточного жилья на начальном этапе для содействия их ранней интеграции.
- *Использование политики квот.* Местные органы власти могут использовать политику квот, с тем чтобы обеспечить предоставление социального жилья заявителям из разных социальных слоев и таким образом гарантировать контроль за долей мигрантов или конкретных этнических групп в определенных районах социального жилья. Этот подход часто используется в связи с проектами обновления

и регенерации жилья. Такая политика может вести к задержкам при выделении жилья мигрантам.

- *Дифференцированный подход при предоставлении места для проживания бездомным или в экстренных ситуациях.* Мигранты могут не иметь доступа к местам для размещения бездомных или в чрезвычайных ситуациях или же могут иметь доступ только к некачественному или неупорядоченному размещению.

Структурные проблемы, которые в непропорциональной степени сказываются на мигрантах, в целом связаны с недостаточным финансированием и социально-экономическим неблагополучием.

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ ДИСКРИМИНАЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЖИЛЬЯ

Национальные правовые базы и государственная политика в области реагирования на дискриминацию в сфере государственного жилья отличаются большим разнообразием. Помимо этого, существует огромное множество социальных и культурных контекстов. В такой ситуации политика и подходы должны быть адаптированы к условиям конкретной страны.

Подход к формированию политики

Существует несколько способов решения проблемы дискриминации и/или притеснений в сфере жилья. При этом очень важно, чтобы любая стратегия опиралась на достоверные данные, создавалась на основе консультаций и участия всех заинтересованных сторон и предусматривала четкие целевые показатели и измеримые цели. Поскольку интеграция представляет собой двусторонний процесс, хорошая практика в области интеграции мигрантов через сферу жилья требует эффективной коммуникации и взаимодействия политиков, разработчиков стратегий, специалистов-практиков в сфере жилья и самих мигрантов. Стратегия в сфере жилья должна предусматривать конкретные механизмы участия всех заинтересованных сторон в контроле за выполнением стратегии; особое внимание следует уделять участию уязвимых групп.

Важно рассмотреть вопрос о том, какие меры будут практически осуществимыми и целесообразными в разных политических и культурных контекстах.

Примеры подходов и мер, направленных на решение проблемы дискриминации в сфере государственного жилья

Меры по решению проблемы дискриминации мигрантов при выделении жилья и притеснений мигрантов при использовании ими жилья могут приниматься на разных уровнях и различными субъектами и могут включать действия по принципу «сверху вниз» и подходы на низовом уровне. Некоторые примеры таких действий и подходов приводятся ниже.

- Правовые или нормативные меры:
  - четкая национальная правовая база, которая защищает право на жилище и право на свободу от дискриминации при доступе к частному и государственному жилью и пользовании им;
  - соответствующие механизмы правоприменения, предусмотренные законодательством, с достаточными санкциями, которые позволяют этим механизмам

служить действенными сдерживающими факторами в отношении дискриминации в сфере жилья;
- полномочия по регулированию, предусмотренные правовой базой, и качественный мониторинг эффективности правовой базы;
- создание и финансирование в достаточном объеме независимого регулирующего органа в целях мониторинга реализации правовой базы и оказания содействия правоприменению в этой сфере (например, при помощи бюро омбудсмена, квазисудебного или апелляционного органа);
- региональное сотрудничество и заключение региональных договоров или подписание деклараций в целях укрепления обязательств по борьбе с дискриминацией, принятых в рамках национального законодательства.

- Государственная стратегия и политика:
  - институциональные механизмы в системе государственных органов, обеспечивающие проведение политики (например, создание специального государственного ведомства по вопросам интеграции, обладающего мандатом в области поддержки и координации программных мер различных государственных ведомств);
  - разработка и готовность к выполнению «хартии по вопросам многообразия, равноправия и инклюзивности» для государственных ведомств и предусмотренных законами государственных структур, в том числе для местных органов власти, занимающихся вопросами обеспечения жильем и реализацией политики;
  - подготовка и распространение практических пособий и правил для государственных ведомств и предусмотренных законами государственных структур, занимающихся вопросами интеграции мигрантов и обеспечения жильем;
  - обучение сотрудников центральных и местных государственных органов по вопросам права на свободу от дискриминации и вопросам интеграции, в том числе в контексте обеспечения жильем;
  - создание форумов и сетей по вопросам политики в отношении мигрантов, в рамках которых лица, ответственные за формирование политики, могут проводить консультироваться с мигрантами и организациями, представляющими мигрантов;
  - децентрализация ресурсов при помощи их передачи подразделениям местных органов власти, отвечающим за обеспечение мигрантов жильем, в рамках любого делегирования полномочий центрального правительства в области интеграции мигрантов;
  - проверка с точки зрения равноправия политики в области интеграции и смежной политики, в том числе в области сокращения бедности, гендерного равенства, а также в других сферах, которые могут пересекаться со сферой жилья.

- Конкретные проекты в жилищной сфере, направленные на обеспечение жильем и улучшение доступа к жилью:
  - предоставление информационных услуг на различных языках на самом раннем этапе интеграции мигранта;
  - проведение информационных кампаний и мероприятий в целях противодействия дискриминационной практике, а также привлечения внимания к имеющимся условиям, правам и возможностям для борьбы с дискриминацией в сфере жилья;
  - программы наставничества для вновь прибывших мигрантов, направленные на оказание им содействия в интеграции и получении доступа к подходящему и достаточному жилью;
  - меры по расширению доступа к владению собственным жильем, включая, например, инициативы в области частного финансирования, программы недорогого жилья и меры по предотвращению спекуляции жильем;
  - меры в отношении конкретной ситуации с бездомностью мигрантов;

- улучшение доступа к субсидиям на оплату аренды жилья и пособиям на жилье для мигрантов в целях обеспечения предоставления этих субсидий и пособий на недискриминационной основе;
- сокращение дискриминационных барьеров в целях обеспечения равного доступа и выбора в сфере социального жилья, в том числе отмена негативных критериев соответствия, с тем чтобы мигранты могли вставать в очередь на получение социального жилья;
- оценка и пересмотр критериев определения приоритетов в области предоставления социального жилья для содействия в прямой форме интеграции мигрантов при помощи обеспечения их достаточным жильем;
- предоставление мигрантам достаточного и учитывающего их культурные особенности жилого помещения на короткий срок или в экстренных ситуациях с одновременным обеспечением им доступа к активной дальнейшей поддержке, а также предоставлением им информации о других мероприятиях, содействующих интеграции на ранних этапах;
- расширение предоставления социального жилья, в том числе развитие программ обеспечения жильем с учетом культурных особенностей, отражающих особые потребности различных групп мигрантов; использование программ реновации и регенерации жилья, учитывающих риск сегрегации и маргинализации и предусматривающих укрепление свободы выбора в рамках доступа мигрантов к достаточному жилью.

- Средства правовой защиты и восстановление прав:
  - предоставление услуг посредничества, арбитража и разрешения конфликтов;
  - обеспечение наличия посредников по вопросам межкультурной коммуникации и доступных услуг перевода;
  - создание доступной, прозрачной и справедливой системы подачи и рассмотрения жалоб, работающей в соответствии с закрепленной в законе процедурой;
  - расширение связей с другими важными лицами/институтами – например, с полицией, группами, представляющими жителей; службами здравоохранения, местными общественными группами и социальными службами.

РОЛЬ И МЕСТО СОЦИАЛЬНОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ В ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ

Социальное обслуживание может способствовать социальной интеграции мигрантов при помощи защиты их социальных прав – например, права на доступ к занятости, социальному обеспечению, защите семьи, обеспечению достаточного жизненного уровня, защите физического и психического здоровья и обеспечению доступа к образованию и обучению, в том числе занятиям по изучению языка. Подход, способствующий социальной интеграции, помогает бороться с дискриминацией и притеснениями, в том числе с притеснениями на расовой почве.

Мигранты сталкиваются с многоаспектными вызовами, связанными с интеграцией, и трудности получения доступа к достаточному жилью являются лишь одним из аспектов. Эффективные меры по интеграции должен учитывать весь спектр потребностей и видов поддержки, необходимых мигрантам. Ввиду того, что женщины-мигранты сталкиваются с особыми проблемами при получению доступа к достаточному жилью и социальному обслуживанию, очень важно использовать подход, учитывающий гендерный фактор.

Социальное обслуживание осуществляется различными органами и может включать социальное обеспечение, здравоохранение, уход за детьми, образование и обучение, содействие по вопросам занятости и деятельность на уровне местных общин. Мигранты могут сталкиваться с различными проблемами при получении доступа к такому обслуживанию, и этот доступ часто оказывается ограничен невозможностью соответствовать критериям для получения услуг, связанной с их правовым статусом.

Доступ мигрантов к социальному обеспечению

Мигранты могут иметь право на получение финансовой поддержки от государства в форме выплаты пособий. Эти пособия могут начисляться на основе взносов, и в этом случае заявители должны были платить взносы в рамках своей работы по найму или индивидуальной трудовой деятельности. Существуют и пособия, не требующие взносов, что означает, что они в целом доступны, но при условии соответствия определенным критериям. Одним из компонентов установления такого соответствия обычно является проверка имеющихся средств, или оценка доходов.

В последние годы ведется активное обсуждение в средствах массовой информации и в политическом дискурсе темы использования социального обеспечения мигрантами и их зависимости от него по сравнению с основным населением. Однако точная фактическая информация о том, что мигранты несоразмерно полагаются на социальное обеспечение, отсутствует; кроме того, наблюдаются существенные расхождения между странами в этом вопросе. Тем не менее, очевиден тот факт, что мигранты подвергаются большему риску бедности и социальной изоляции.

Женщины-мигранты сталкиваются с особенно высоким риском социальной изоляции, и это, в свою очередь, усугубляет их уязвимое положение. Из-за отсутствия стабильного жилья, опыта бедности и отсутствия систем и услуг социальной поддержки женщины-мигранты подвергаются повышенному риску насилия на гендерной почве (например, домашнего насилия), принуждения к сексу и коммерческого секса. Очевиден тот факт, что получение доступа к стабильному жилью и социальной поддержке вскоре после прибытия в страну сокращает уязвимость женщин-мигрантов, особенно в отношении насилия на гендерной почве.

При получении доступа к социальному обеспечению мигранты сталкиваются с рядом препятствий. Правила о соответствии критериям могут прямо или косвенно мешать получению мигрантами различных видов социального обеспечения. Далее приводятся требования в отношении соответствия критериям, а также перечисляются процедуры, которые могут негативно влиять на доступ мигрантов к социальному обеспечению.

- *Минимальный срок проживания.* Доказательство законного проживания (в форме действительного вида на жительство) и доказательство физического присутствия мигранта в стране являются общим условием для получения большинства пособий по социальному обеспечению. В других случаях мигранты могут быть обязаны предоставить доказательства своего статуса постоянного резидента, а не резидента на фиксированный срок. Вследствие отсутствия в стране в течение длительных периодов времени или отсутствия у заявителя вида на жительство он может быть лишен права на получение пособия или же выплата пособия может быть приостановлена.
- *Минимальный стаж.* Государства могут требовать от заявителей на получение пособий по социальному обеспечению наличия трудового минимального стажа, особенно в случае получения пособий, не основанных на взносах.

- *Оценки связи заявителя со страной.* Мигранты могут быть обязаны доказать, что у них есть прочная связь со страной государством и они намерены остаться в этой стране в долгосрочной перспективе. Некоторые государства-участники ОБСЕ ввели критерий «обычного проживания», который учитывает продолжительность проживания, продолжительность и причины отсутствия в стране, характер и модель трудовой деятельности, основные интересы и дальнейшие намерения с точки зрения проживания.
- *Дискреционные критерии.* Определенные законы или правила, которыми устанавливаются критерии соответствия, могут допускать элемент усмотрения лиц, принимающих решения, с тем чтобы правила можно было применять с некоторой гибкостью. Лица, принимающие решения, могут иметь возможность не применять некоторые критерии или учитывать дополнительные обстоятельства помимо указанных в правилах. При том, что такие дискреционные положения могут помогать мигрантам, поскольку они допускают гибкость и позволяют рассматривать все обстоятельства на индивидуальной основе, существует риск непоследовательного принятия решений и отсутствия ясности относительно того, как применяются правила.
- *Административные процедуры.* Системы социального обеспечения часто эволюционируют отдельно от иммиграционных процедур и предполагают сложные административные правила и процедуры подачи заявлений, в которых мигрантам может быть непривычно и сложно ориентироваться.

Заявители на получение пособий по социальному обеспечению, скорее всего, должны соответствовать критериям в отношении имеющихся средств, что подразумевает рассмотрение финансового положения заявителя. В ходе такой оценки рассматриваются следующие факторы: персональный и/или семейный доход, владение имуществом в стране или за рубежом, состояние здоровья, трудовой статус, уровень образования, намерение или готовность работать и другие значимые личные обстоятельства. Мигранты могут сталкиваться с трудностями, связанными с представлением требуемого документального подтверждения, особенно в случаях, когда документы должны быть получено в стране их происхождения. В некоторых случаях необходимого документального подтверждения может не существовать в стране происхождения в требуемом формате, и это представляет дополнительные трудности для мигрантов.

Получение доступа к социальному обеспечению может неблагоприятно сказаться на текущем или будущем правовом статусе мигранта. В ряде стран подача заявления на получение пособий по социальному обеспечению может иметь негативные последствия с точки зрения рассмотрения будущего ходатайства о продлении вида на жительство, натурализации и воссоединении семьи. Это может мешать получению мигрантами доступа к социальному обеспечению, на которое они могут иметь право, а также подвергает их дополнительному риску бедности и социальной изоляции.

Улучшение доступа мигрантов к системе социального обеспечения может помочь им с точки зрения законного и действительного проживания. Помимо этого, экономические мигранты, которые интегрированы в рынок труда, могут успешно осуществлять взносы в систему социального страхования.

Доступ мигрантов к услугам здравоохранения и другим услугам

Системы социального обеспечения могут включать широкий спектр доступных медицинских услуг – например, первичную и специализированную медицинскую помощь, профилактику заболеваний, услуги по охране материнства, стоматологическую помощь, медикаменты и медицинское оборудование.

Доступ мигрантов к этим услугам может зависеть от соответствия конкретным установленным критериям; при этом значимым фактором является их правовой статус. Критерии для получения права на медицинскую помощь обычно носят менее ограничительный характер, чем критерии, используемые в случае доступа к социальному обеспечению. Однако определенные ограничения, скорее всего, будут являться препятствиями для мигрантов.

Мигранты с разрешением на проживание в течение фиксированного или ограниченного срока могут сталкиваться с особыми трудностями при получении доступа к необходимой медицинской помощи. Мигранты часто обязаны оплачивать стоимость частного медицинского страхования для получения въездной визы или вида на жительство, что является финансовым бременем. Они могут столкнуться с необходимостью платить дополнительные сборы при обращении за медицинской помощью внутри страны. Кроме того, может действовать требование об уплате всех сборов авансом, что ведет к дополнительному ограничению доступа.

При том, что мигранты могут сталкиваться с юридическими барьерами при получении доступа к медицинской помощи, могут также существовать культурные и языковые барьеры в этой сфере. Вопросы здоровья могут носить очень деликатный характер. Кроме того, контингент мигрантов может иметь особые потребности с точки зрения охраны здоровья, а доступная специализированная помощь может быть ограничена.

Хотя доступ к социальному обеспечению и услугам здравоохранения имеет очень большое значение для содействия интеграции мигрантов, ряд других услуг также очень важен. Интеграция будет более успешной, если мигранты смогут посещать соответствующие языковые курсы и иметь другие возможности для подготовки и обучения, помогающие им выйти на рынок труда, активно взаимодействовать с местной общиной и получить доступ к другим социальным услугам. Поддержка при выходе на рынок труда и/или продолжении трудовой деятельности и развитии карьеры тоже имеет очень большое значение.

Доступ к недорогостоящим услугам по уходу за детьми представляет собой проблему для основного населения и особую проблему для мигрантов, которые несоразмерно затронуты бедностью. Отсутствие недорогих и легко доступных услуг по уходу за детьми может привести к усилению социальной изоляции и уязвимости мигрантов (особенно женщин).

В более широкой перспективе мероприятия, группы и проекты на уровне местных общин также могут повысить качество двустороннего процесса интеграции и расширить взаимодействие мигрантов с основным населением.

Вопрос охраны здоровья мигрантов рассматривается подробнее в Модуле 9 настоящего пособия.

Решение проблем, связанных с доступом мигрантов к социальному обслуживанию

При оказании поддержки мигрантам социальные службы сталкиваются с рядом вызовов. Если центральное правительство занимается иммиграционным контролем средствами политики, то социальные службы удовлетворяют потребности на местах и часто выступают связующим звеном между государством и мигрантом.

Проблемы, с которыми сталкиваются местные поставщики услуг социального обеспечения, особенно отделы социального обеспечения, включают отсутствие или ограниченность ресурсов, отсутствие опытных и обученных сотрудников, неготовность к интеграции мигрантов или непонимание интеграции мигрантов через предоставление услуг; многообразие контингента мигрантов, имеющего самые разные потребности; неинформированность о других культурах и их непонимание; негибкие и шаблонные процедуры, а также сложные и длительные административные процедуры.

Далее перечислены подходы, которые могут обеспечить подготовленность социальных служб к оказанию поддержки интеграции мигрантов и улучшению доступа мигрантов к социальному обслуживанию.

- Предоставление руководящих принципов, инструкций и положений в целях оказания содействия лицам, принимающим решения в отношении ходатайств мигрантов о социальном обеспечении, особенно при осуществлении этими лицами дискреционных полномочий.
- Обучение и поддержка сотрудников (например, создание и поддержка доступных онлайн-ресурсов с актуальной информацией, а также обучение в целях развития коммуникативных навыков, позволяющих обеспечить эффективную коммуникацию, учитывающую культурные особенности.
- Оказание услуг письменного и устного перевода для содействия предоставлению услуг и решению практических задач (таких, как заполнение бланков, перевод официальных документов, признание профессиональной квалификации и навыков).
- Обеспечение наличия бланков заявлений на разных языках и/или прием бланков, заполненных на других языках; информационные брошюры и веб-сайты также могут быть доступны на нескольких языках.
- Предоставление переводчиков и посредников по вопросам межкультурной и межязыковой коммуникации для оказания помощи мигрантам при выполнении ими сложных процедур подачи заявлений, а также для содействия мигрантам при получении ими доступа к социальному обслуживанию.
- Предоставление специализированных услуг для обеспечения потребностей уязвимых групп и меньшинств среди мигрантов – особенно лиц, испытывающих трудности, связанные с физическим или психическим здоровьем; жертв домашнего насилия, жертв торговли людьми, детей без сопровождения взрослых и детей, разлученных со своей семьей; лиц с инвалидностью и лиц, имеющих проблемы с грамотностью.
- Стратегическое расположение консультационных центров и/или использование информационных пунктов в местной общине для повышения доступности и близости услуг; создание системы «одного окна», позволяющей получать информацию и подавать документы на получение всех социальных услуг.
- Эффективная координация с неправительственными организациями и другими службами – например, с учебными заведениями, учреждениями по уходу за детьми и медицинскими учреждениями.
- Защита конфиденциальности информации, особенно в сфере предоставления медицинских услуг, а также использование четких руководящих принципов, обеспечивающих соблюдение конфиденциальности и надлежащую защиту персональной информации и данных.

СПРАВОЧНЫЕ РЕСУРСЫ К МОДУЛЮ 6

- Генеральная Ассамблея ООН, Всеобщая декларация прав человека (ВДПЧ), 10 декабря 1948 г., https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml.
- Генеральная Ассамблея ООН, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), 16 декабря 1966 г., https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactecon.shtml.
- European Council, Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin [Директива Совета Европейского союза 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г., имплементирующая принцип равного обращения с людьми, независимо от их расового или этнического происхождения], http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML.
- European Parliament (et al.), Charter of Fundamental Rights of the European Union [Хартия основных прав Европейского союза], 18 December 2000, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_en.pdf.
- Совет Европы, Европейская социальная хартия, https://www.coe.int/ru/web/moscow/evropejskaa-social-naa-hartia.
- Совет Европы, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (3 сентября 1953 г.), https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf.

Доклады и другие материалы

- Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам, Замечание общего порядка № 4 «Право на достаточное жилище» (пункт 1 статьи 11 Пакта), 13 декабря 1991 г., http://hrlibrary.umn.edu/russian/gencomm/Repcomm4.html.
- Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте (Генеральная Ассамблея ООН, 15 января 2018 г.), https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/007/67/PDF/G1800767.pdf?OpenElement.
- European Commission, Common Basic Principles for Immigrant Integration [Основные общие принципы интеграции иммигрантов], https://ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/common-basic-principles-for-immigrant-integration-policy-in-the-eu.
- Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте (Генеральная Ассамблея ООН, 13 февраля 2013 г.), https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-46-Add3_RU.pdf.
- Bosswick, W. et al., Housing and Integration of migrants in Europe [Жилье и интеграция мигрантов в Европе], Cities for Local Integration Policy, 2007, https://

www.eurofound.europa.eu/publications/report/2007/quality-of-life-social-policies/housing-and-integration-of-migrants-in-europe.

- Quality of life in Europe: Quality of society and public services [Качество жизни в Европе: качество общества и государственных услуг], Eurofound, 2013, https://www.eurofound.europa.eu/publications/executive-summary/2013/quality-of-life-social-policies/quality-of-life-in-europe-quality-of-society-and-public-services-executive-summary.
- European Commission, Policy measures to ensure access to decent housing for migrants and ethnic minorities [Меры в области политики, направленные на обеспечение доступа к достойному жилью мигрантам и этническим меньшинствам], 2005, http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/decenthousing_leaflet_en.pdf.
- European Agency for Fundamental Rights, Migrants, Minorities and Housing: Exclusion, Discrimination and Anti-Discrimination in 15 Member States of the European Union [Мигранты, меньшинства и жилье: социальная изоляция, дискриминация и борьба с дискриминацией в 15 государствах-членах Европейского союза], December 2005, http://fra.europa.eu/en/publication/2010/migrants-minorities-and-housing.
- Social Housing and Integration of Immigrants in the European Union [Социальное жилье и интеграция иммигрантов в Европейском союзе], European Social Housing Observatory, Autumn 2007, http://www.housingeurope.eu/file/140/download.
- Reception and Housing of Migrants and Refugees [Прием мигрантов и беженцев и вопрос жилья], Report from the EU Urban Agenda Workshop, 16 February 2017, https://ec.europa.eu/futurium/en/content/working-conference-reception-and-housing-migrants-and-refugees-amsterdam-november-2016.
- The Right to Housing in Ireland [Право на жилище в Ирландии], Mercy Law Resource Centre, May 2016, http://www.mercylaw.ie/_fileupload/Right%20to%20Housing%20Report.pdf.
- Migrant Access to Social Security and Healthcare: Policies and Practice [Доступ мигрантов к социальному обеспечению и услугам здравоохранения: политика и практика], European Migration Network, 2014, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_synthesis_report_migrant_access_to_social_security_2014_en.pdf.
- Know your Rights: A Guide for Migrants [Знай свои права: руководство для мигрантов], Migrants' Rights Network, March 2018, https://migrantsrights.org.uk/wp-content/uploads/2018/03/Hostile-Environment-WEB-1.pdf.
- Доклад Специального докладчика по вопросу о достаточном жилище как компоненте права на достаточный жизненный уровень, а также о праве на недискриминацию в этом контексте (Генеральная Ассамблея ООН, Совет по правам человека, 19-я сессия, 26 декабря 2011 г.), https://undocs.org/ru/A/HRC/19/53.
- Kenna, P., Housing Rights and Human Rights [Права на жилище и права человека]. Feantsa, National University of Ireland, Galway, http://www.nuigalway.ie/media/housinglawrightsandpolicy/Housing-rights-and-human-rights.pdf.
- Second Right to Housing Report: The Right to Housing in Comparative Perspective [Второй доклад о праве на жилище: сравнительный анализ права на жилище], Mercy Law Resource Centre, March 2018, http://www.mercylaw.ie/_fileupload/MLRC%20Second%20Right%20to%20Housing%20Report.pdf.
- Maycock, P. et al., Migrant Women and Homelessness: The Role of Gender-Based Violence [Женщины-мигранты и бездомность: роль насилия на гендерной почве], European Journal of Homelessness, Vol, 6, No 1, August 2012, http://womenshomelessness.org/wp-content/uploads/2018/01/Migrant-women-and-homelessness.The-role-of-gender-based-violence.pdf.
- Editorial: Protecting Migrant Women [Защита женщин-мигрантов], The Lancet, Vol. 3, January 2018, http://www.thelancet.com/pdfs/journals/lanpub/PIIS2468-2667(17)30244-X.pdf.
- Feantsa – the European Federation of National Organisations Working with the Homeless, Migration and Homelessness [Европейская федерация национальных организаций, работающих с бездомными – Миграция и бездомность], https://www.feantsa.org/en/resources/resources-database?search=migration+and+homelessness&theme=Migration&type=Newsletter&year=.

МОДУЛЬ 7. ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ РАСИЗМА, КСЕНОФОБИИ, ДИСКРИМИНАЦИИ И ПРЕСТУПЛЕНИЙ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ В ОТНОШЕНИИ МИГРАНТОВ И БОРЬБА С ЭТИМИ ЯВЛЕНИЯМИ

ПРОБЛЕМА РАСИЗМА, КСЕНОФОБИИ И ДИСКРИМИНАЦИИ

Определения

Если расизм, как правило, подразумевает различие, основанное на физических характеристиках (фенотипах), то в основе ксенофобии лежит идея о том, что другой человек является чужим для общины или нации или выходцем из чужой общины или нации. Такие формы нетерпимости часто проявляются в дискриминации и конкретной дискриминационной практике.

Стереотип представляет собой отношение к лицу или лицам или убеждение в отношении лица или лиц, основанное на чертах или характеристиках их самих или групп, к которым они принадлежат. Стереотипы затрагивают всех нас; одними из самых распространенных стереотипов, например, являются стереотипы, связанные с признаком пола.

Навешивание ярлыков является частью формирования стереотипов и отражает психологические процессы, посредством которых люди приписывают другим людям определенные характеристики в отсутствие какой-либо информации или при наличии ограниченной информации о конкретном лице или группе лиц

Расизм и ксенофобия часто обусловлены стереотипами или предполагаемыми стереотипами, которые есть у людей в отношении определенной группы. Эти предположения, основанные на внешних признаках, часто ведут к тому, что люди делают выводы или обобщения, которые во многих случаях являются неправильными и очень упрощенными.

Правовые стандарты

Существует ряд основополагающих международных стандартов, касающихся борьбы с расизмом и ксенофобией. С 1945 года[92] международное право прав человека неуклонно развивалось и сейчас представляет собой всеобъемлющий свод правовых стандартов, который обязывает государства переносить эти стандарты в свою национальную правовую базу и применять их[93]. В 1965 г. была принята **Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации** (КЛРД), специально разработанная для борьбы с расизмом и ксенофобией и продвижения принципов равноправия и толерантности. Эти принципы получили дальнейшее развитие в статье 26 **Международного пакта о гражданских и политических правах** (1966)[94]. Хотя в КЛРД в значительной степени повторяются положения конвенций, касающиеся проблемы дискриминации, ее значение состоит в признании государствами того факта, что с дискриминацией необходимо бороться как с отдельной проблемой. Развитие обширной области юриспруденции, посвященной проблеме дискриминации, обеспечило государства более действенным правовым механизмом для борьбы с расизмом, дискриминацией и ксенофобией.

---

92 Начало этому положили принятый в 1945 г. Устав ООН и, в более конкретной форме, Всеобщая декларация прав человека, принятая в 1948 г.

93 Основные международные договоры по правам человека. Нью-Йорк и Женева, УВКПЧ ООН, 2014, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreInternationalHumanRightsTreaties_ru.pdf.

94 Weiwei, L., Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law [Равноправие и свобода от дискриминация по международному праву прав человека], The Norwegian Centre for Human Rights, 2014, http://www.corteidh.or.cr/tablas/r08121.pdf.

Указанные конвенции ООН, рассматривающие вопрос о борьбе с дискриминацией, впоследствии были дополнены региональным законодательством и региональными конвенциями, в том числе следующими инструментами:

- статьей 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950);
- статьей 24 Американской конвенции о правах человека (1969);
- Директивой Европейского союза о расовом равенстве (ЕС/2000/43).

Всеобщей декларацией прав человека (ВДПЧ) признается «достоинство, присущее всем членам человеческой семьи», и их равные и неотъемлемые права, а также подчеркивается следующее:

> «Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения».

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) обязывает государства расследовать случаи насилия, совершенного в отношении физических лиц, и выполнять эту обязанность без дискриминации.

Статья 2 МПГПП созвучна тому самому принципу равноправия, который провозглашен в ВДПЧ:

«Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

Статьей 26 МПГПП устанавливается требование о равенстве перед законом, равной защите со стороны закона и защите от дискриминации:

> «Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства».

Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) представляет собой международный стандарт в области борьбы с дискриминацией. Ее статьей 4(a) предусматривается обязанность государств карать расовое насилие и объявляется

> «караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование».

Помимо этого, в КЛРД используется широкое толкование понятия «раса» как группы людей, считающихся отличными от других в силу физических характеристик – например, цвета кожи. Многие люди не осведомлены о том, что «раса» представляет собой социальный конструкт и не имеет под собой оснований в качестве научного понятия. В связи с этим использование термина «раса» по-прежнему распространено, и этот термин присутствует в международных и национальных правовых текстах.

Если на национальном уровне определение термина «раса» отсутствует, может быть полезным ссылаться на определения и объяснения, которые содержатся в международных и региональных инструментах – например, в КЛРД.

В статье 1 КЛРД дается определение смежного термина «расовая дискриминация»:

> «Выражение «расовая дискриминация» означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни».

ПРОЯВЛЕНИЯ РАСИЗМА, КСЕНОФОБИИ И ДИСКРИМИНАЦИИ В ОТНОШЕНИИ МИГРАНТОВ

Расизм и ксенофобия могут проявляться разными способами – от словесных оскорблений и комментариев дискриминирующего характера (язык ненависти) до выбора мигрантов и их общин в качестве объекта для физического нападения (дискриминация и преступления на почве ненависти). Эти проявления оказывают серьезное негативное воздействие на тех, кто является объектом подобных действий, и могут нанести ущерб их достоинству и качеству жизни.

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

- Интерсекциональность означает взаимосвязанный характер таких социальных категорий (применительно к конкретному лицу или группе лиц), как раса, класс, половая принадлежность и гендер, которые, как считается, создают пересекающиеся (множественные) и взаимозависимые системы дискриминации или неблагоприятных факторов.
- Дискриминация означает «отличающееся обращение с другими в подобном положении или ситуации в силу определенного признака этого лица или его принадлежности к определенной категории или социальной группе». Бывает дискриминация по признаку расы, национальности, религии, сексуальной ориентации, пола, цвета кожи и т. д. Дискриминация бывает прямой или косвенной.
- Прямая дискриминация имеет место в случае, если с человеком обращаются хуже, чем с другим человеком в сопоставимой ситуации.
- Косвенная дискриминация имеет место тогда, когда кажущееся нейтральным положение законодательства, критерий или практика ставит лиц, принадлежащих к определенной группе общества, в конкретное неблагоприятное положение по сравнению с другими лицами (кроме случаев, когда применение этого положения, критерия или практики объективно оправдано законной целью, а средства достижения этой цели являются обоснованными и необходимыми).

- Институциональная дискриминация означает несправедливое и дискриминационное обращение с конкретным лицом или группой лиц со стороны общества и всех его институтов в форме умышленного или непреднамеренного неравноправного отбора, целенаправленного преследования или предубеждения.
- Расовое и этническое профилирование представляет собой примеры институционально закрепленной дискриминации и означает акт выбора в качестве цели для преследования члена определенной группы; такой выбор основан на субъективном убеждении или стереотипе в отношении расы, этнической принадлежности, национальности и/или религии конкретного лица, а не объективных фактов, доказательств или подозрений в отношении этого лица.

Профилирование и его результаты

Фонд «Открытое общество» (The Open Society Foundation) осуществил несколько проектов и провел ряд опросов, посвященных проблеме этнического и расового профилирования[95]. Результаты этой работы показывают, что лица из числа «визуально отличимых меньшинств считают, что полиция обращает на них внимание не из-за того, что они что-то сделали, а из-за того, как они выглядят: их выделяют, чтобы остановить, проверить или обыскать; это и есть этническое профилирование»[96]. В исследованиях, проведенных Фондом, делается вывод о том, что такой способ борьбы с преступностью является неэффективным – помимо того, что он ведет к сохранению расистских подходов.

Источник: Open Society Foundations (OSF), Ethnic Profiling in Europe [Этническое профилирование в Европе], https://www.opensocietyfoundations.org/projects/ethnic-profiling-europe.

ПРОБЛЕМА ПРЕСТУПЛЕНИЙ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ

Во всех государствах-участниках ОБСЕ существуют законы, при помощи которых можно бороться с преступлениями на почве ненависти. При этом во многих государствах-участниках нет специального свода законов, которые можно назвать законами против преступлений на почве ненависти. Тем не менее, в правовых базах всех государств имеются статьи, которыми запрещаются и караются насильственные и агрессивные действия в отношении лиц или имущества по признаку расы, этнической принадлежности, национальности, языка, религии или других характеристик. Во всех случаях, когда такие деяния имеют место, по закону они считаются совершенными при отягчающих обстоятельствах и поэтому за них предусмотрены более суровые меры наказания, отражающие вопиющий характер этих преступлений.

95 Open Society Foundations (OSF), Ethnic Profiling in Europe [Этническое профилирование в Европе], https://www.opensocietyfoundations.org/projects/ethnic-profiling-europe.

96 OSF, Equality Under Pressure: The Impact of Ethnic Profiling in the Netherlands [Давление на равноправие: последствия этнического профилирования в Нидерландах], https://www.opensocietyfoundations.org/reports/equality-under-pressure-impact-ethnic-profiling-netherlands.

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Преступление на почве ненависти всегда содержит два компонента: это уголовное преступление, которое совершено по мотиву предубеждения.

Инцидентом на почве ненависти является неуголовное деяние, воспринимаемое потерпевшим или другим лицом как мотивированное предрассудками или ненавистью.

Первым компонентом преступления на почве ненависти является наличие в совершенном деянии состава уголовного преступления согласно применимому законодательству (например, насилие или причинение вреда имуществу). Для того чтобы деяние было преступлением на почве ненависти, во всех случаях должно иметь место совершение уголовного преступления. Если состав уголовного преступления отсутствует, отсутствует и преступление на почве ненависти.

Второй компонент преступления на почве ненависти состоит в том, что правонарушитель совершает уголовно наказуемое деяние, имея определенный мотив, который называется «мотивом предубеждения». Наличие мотива предубеждения отличает преступления на почве ненависти от обычных преступлений. Это означает, что правонарушитель умышленно выбирает объект преступления на основе наличия того или иного защищаемого признака.

Объектом преступления могут быть одно или несколько лиц или же имущество, связанное с группой лиц, которая имеет определенный общий признак. Правонарушитель может выбрать конкретное лицо в качестве мишени для преступления из-за его фактической или даже кажущейся принадлежности к такой группе. Например, правонарушитель может совершить нападение на конкретного человека, потому что тот является мигрантом. Если потерпевшее лицо на самом деле не является мигрантом, за совершенное нападение все равно можно преследовать по закону как за преступление на почве ненависти, поскольку правонарушитель выбрал объект преступления из-за предполагаемого наличия статуса мигранта у своей жертвы.

Преступлением на почве ненависти могут быть убийство, акты запугивания, угрозы, причинение вреда имуществу, нападения и другие уголовные преступления.

Защищаемым признаком является основополагающая или базовая общая характеристика группы лиц – например, «раса», религия, этническая принадлежность, национальность, культура, язык, ограниченные физические или умственные возможности или сексуальная ориентация.

Правонарушитель выбирает **объект** своего преступления исходя из наличия у этого лица одного или нескольких **защищаемых признаков**.

Объектом может быть лицо, группа лиц или имущество, связанное с группой лиц, которая имеет общий защищаемый признак.

Индикаторами мотива предубеждения являются «объективные факты, обстоятельства или особенности поведения, которые, сами по себе или в сочетании с другими признаками, указывают на то, что действия правонарушителя были полностью или частично мотивированы предубеждением»[97].

97 Системы мониторинга и сбора данных о преступлениях на почве ненависти: практическое руководство. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2014, с. 18-19, https://www.osce.org/ru/node/172391?download=true.

Ненависть или предубеждение? Для преступления на почве ненависти не требуется, чтобы правонарушитель испытывал чувство ненависти. На самом деле, требуется только одно: чтобы преступление было совершено по мотиву предубеждения. Этот мотив означает, что человек относится с предубеждением к конкретной группе. Поскольку преступления на почве ненависти совершаются в связи с тем, что олицетворяет собой выбранное в качестве мишени лицо, лица или имущество, правонарушитель может не испытывать вообще никаких чувств в отношении конкретной жертвы.

Язык ненависти представляет собой высказывания, направленные против лица или группы лиц на основании таких признаков, как раса, религия, этническое происхождение, национальное происхождение, пол, ограниченные возможности, сексуальная ориентация или гендерная идентичность.

В законодательстве некоторых стран язык ненависти описывается как слова, жесты или поведение, письменная речь или изображения, которые подстрекают к насилию или наносящим ущерб действиям в отношении защищаемой группы лиц или отдельного лица по признаку его принадлежности к данной группе или которые порочат или запугивают защищаемую группу лиц или конкретное лицо в связи с его принадлежностью к этой группе. Защищаемая группа может быть определена в законодательстве на основе определенных признаков.

В некоторых государствах-участниках язык ненависти не является юридическим термином. Более того, в некоторых странах (например, в Соединенных Штатах) некоторые формы языка ненависти защищены конституцией.

В ряде государств-участников лицо, потерпевшее от языка ненависти, может требовать возмещения согласно гражданскому праву, уголовному праву или обоим видам права. Веб-сайт, который содержит язык ненависти, может быть назван «веб-сайтом ненависти». На многих таких сайтах имеются форумы для пользователей и сводки новостей, подчеркивающие определенную точку зрения.

Свобода слова, язык ненависти и законодательстве против языка ненависти продолжают вызывать множество споров.

Отличие преступлений на почве ненависти от других преступлений

Широко признанным является тот факт, что преступления на почве ненависти и язык ненависти являются наиболее серьезными проявлениями нетерпимости и ксенофобии. Конкретные взаимосвязанные аспекты этих явлений представляют угрозу для всего общества и требуют самых решительных мер реагирования. ОБСЕ выделяет ресурсы и прилагает усилия в этом направлении именно потому, что преступления на почве ненависти отличаются от большинства других преступлений рядом важных аспектов, а их совокупное воздействие может быть намного серьезнее. Далее перечислены основные отличия преступлений на почве ненависти от обычных уголовных преступлений.

- **Преступления на почве ненависти продолжаются и усугубляются, если их не пресекать.** Преступления на почве ненависти обычно являются частью модели эскалационного поведения, которое начинается с актов неуголовного характера, мотивированных предубеждение, и, если им не противодействовать, заканчивается преступлениями на почве ненависти.
- **Преступления на почве ненависти могут угрожать стабильности общины.** Преступления на почве ненависти часто направлены против определенных этнических, национальных или религиозных групп. Если число таких преступлений

растет, в местной общине может произойти раскол и может начаться ответное насилие.

- **Отдельные преступления на почве ненависти могут оказывать глубокое разрушительное воздействие на конкретных потерпевших.** Преступления на почве ненависти подрывают ощущение безопасности и защищенности потерпевших, их родных и друзей.
- **Преступления на почве ненависти являются одним из немногих видов преступлений, в которых важнейшей частью состава уголовного преступления является мотив преступника.** В случае обычного преступного нападения полиция и прокуратура не должны доказывать в суде мотив лица, совершившего это правонарушение, а в случае преступлений на почве ненависти мотив предубеждения является исключительно важной частью расследования дела. Решение вопроса о том, подтверждают ли имеющиеся доказательства факт совершения преступления на основе предубеждения, является наиболее значимым отличием при расследовании преступлений на почве ненависти по сравнению с расследованием большинства других преступлений.

Борьба с преступлениями на почве ненависти, направленными против мигрантов, требует специальных навыков и учета определенных особенностей подобных деяний. Это связано со спецификой общин мигрантов, которые во многих случаях не говорят на местном языке, не участвуют в местной культурной или религиозной практике и часто могут относиться к любому государственному служащему или представителю государства со скептицизмом или недоверием. По этой причине сотрудники полиции могут сталкиваться с многочисленными препятствиями на пути к успешному расследованию преступлений на почве ненависти, в том числе с феноменом неподачи заявлений потерпевшими и нерегистрацией таких преступлений правоохранительными органами. Важно, чтобы полиция выявляла эти препятствия и имела возможность разрабатывать и осуществлять на практике стратегии по их преодолению.

Обеспокоенность относительно роста числа преступлений на почве ненависти

В ходе круглого стола БДИПЧ для экспертов на тему «Преступления на почве ненависти в отношении мигрантов: проблемы и точки зрения», который состоялся в феврале 2018 г. в Лондоне, ряд участников отметили, что в последние годы они наблюдают рост числа преступлений на почве ненависти в отношении мигрантов и других общин меньшинств в их странах, и что это вызывает серьезную обеспокоенность у общин мигрантов.

Участники круглого стола обсудили ряд вопросов и мер реагирования и обменялись примерами хорошей практики государственных и негосударственных субъектов из различных государств-участников ОБСЕ. С отчетом о дискуссии и заключительными рекомендациями круглого стола можно ознакомиться на веб-сайте БДИПЧ.

Источник: OSCE/ODIHR, Challenges and Perspectives on Hate Crimes against Migrants [Преступления на почве ненависти в отношении мигрантов: проблемы и взгляды], Meeting Report, 2018, www.osce.org/odihr/379102.

Международные обязательства, касающиеся борьбы с преступлениями на почве ненависти

Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) обязывает государства расследовать насилие, совершенное в отношении физических лиц, и выполнять эти обязанности без дискриминации.

Статьи 6 и 7 обязывают государства расследовать нарушения права на жизнь, а также бесчеловечное обращение со стороны государственных или частных субъектов.

Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) устанавливает международный стандарт в области борьбы с дискриминацией и, как отмечалось выше, предусматривает обязательство карать насилие на почве расизма (статья 4(a)), объявляя

> «караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательство к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование».

Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) – орган Совета Европы, занимающийся решением проблемы расизма и нетерпимости, – издала ряд рекомендаций в отношении борьбы с преступлениями на почве ненависти.

В своей Общеполитической рекомендации № 11 «О борьбе с расизмом и расовой дискриминацией в работе правоохранительных органов», принятой 29 июня 2007 года, ЕКРН призывает регистрировать и расследовать инциденты на почве расизма, а также использовать широкое определение таких инцидентов, с тем чтобы обеспечить их регистрацию («любой инцидент, который воспринимается как расистский со стороны жертвы или любого иного лица»).

Применимой частью этой рекомендации является следующее:

> «11. Обеспечивать, чтобы полиция тщательно расследовала преступления на почве расизма, в том числе в полной мере учитывая расистские мотивы в обычных преступлениях;
>
> 12. Создать и задействовать систему учета и контроля в отношении инцидентов на почве расизма, а также учета того, в какой мере такие инциденты рассматриваются прокуратурой и, возможно, квалифицируются как преступления на почве расизма;
>
> 13. Способствовать тому, чтобы жертвы и свидетели инцидентов на почве расизма сообщали о таких инцидентах;
>
> 14. С этой целью принять широкое определение инцидентов, связанных с расизмом;
>
> В целях данной Рекомендации инциденты, связанные с расизмом, означают: «любой инцидент, который воспринимается как расистский со стороны жертвы или любого иного лица».

Обязательства в области борьбы с преступлениями на почве ненависти, принятые в рамках ОБСЕ. Совет министров ОБСЕ неоднократно заявлял о том, что преступления на почве ненависти не только затрагивают права человека конкретных лиц (право на равноправие и свободу от дискриминации), но и могут привести к более масштабным конфликтам и насилию. Поскольку любое решение или обязательство ОБСЕ должно приниматься на основе консенсуса, все государства-участники согласились выполнять эти обязательства. Несмотря на то, что обязательства, принятые в рамках ОБСЕ, не являются юридически обязывающими, они составляют набор принципов, налагающих на государства моральные обязательства выполнять их.

Решение № 9/09 Совета министров ОБСЕ «Борьба с преступлениями на почве ненависти» по-прежнему является одним из наиболее всеобъемлющих обязательств, принятых международным сообществом относительно обязанности государств решать проблемы преступлений на почве ненависти:

> «Государств-участники, в числе прочего, приняли на себя следующие обязательства:
>
> собирать и обнародовать сведения о преступлениях на почве ненависти;
>
> принять в случае необходимости конкретное и целенаправленное законодательство по борьбе с преступлениями на почве ненависти;
>
> принимать надлежащие меры для поощрения жертв к сообщению о преступлениях на почве ненависти;
>
> внедрять мероприятия по профессиональной подготовке и созданию потенциала, ориентированные на должностных лиц правоохранительных, прокурорских и судебных структур, занимающихся преступлениями на почве ненависти;
>
> безотлагательно расследовать преступления на почве ненависти и обеспечивать, чтобы мотивы, которыми руководствовали лица, приговоренные к наказанию за преступления на почве ненависти, получили соответствующую оценку и публичное осуждение со стороны соответствующих органов власти и политического руководства».

Важность уголовного преследования за преступления на почве ненависти

Оперативное и действенное судебное преследование преступлений на почве ненависти имеет большое значение, поскольку оно:

- обеспечивает сдерживающий эффект уголовного наказания для правонарушителя и потенциальных правонарушителей;
- посылает сигнал потерпевшим, общинам и всему обществу о том, что проявления нетерпимости с применением насилия будут активно пресекаться правоохранительными органами;
- помогает предупредить ответные преступления;
- является выполнением международных обязательств государства, касающихся эффективного расследования преступлений на почве ненависти и уголовного преследования за такие преступления.

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ РАСИЗМА, КСЕНОФОБИИ, ДИСКРИМИНАЦИИ И ПРЕСТУПЛЕНИЙ НА ПОЧВЕ НЕНАВИСТИ В ОТНОШЕНИИ МИГРАНТОВ И БОРЬБА С ЭТИМИ ЯВЛЕНИЯМИ

Далее приводится краткий обзор различных мер и подходов, направленных на предупреждение и решение проблемы расизма, ксенофобии, дискриминации и преступлений на почве ненависти в отношении мигрантов.

Повышение информированности

Инициативы по повышению информированности о проблеме расизма и ксенофобии в отношении мигрантов направлены на то, чтобы добиться устойчивых позитивных изменений в обществе путем поддержки общепризнанных ценностей. Авторы этих инициатив берут на себя лидерство в осуждении расизма и ксенофобии в отношении мигрантов и отвергают обобщения и стереотипы в отношении конкретных лиц и различных групп. Повышение информированности чаще всего осуществляется в форме кампаний в средствах массовой информации, молодежных лагерей, встреч жителей, дней открытых дверей, маршей, просвещения по вопросам толерантности и общественных дискуссий. При том, что таких мероприятий проводится много, необходимо оценить возможность повышения их эффективности за счет более тесного сотрудничества всех субъектов и участия групп мигрантов-потерпевших.

Связь с общинами

Вопрос индивидуальной и коллективной безопасности вызывает серьезную озабоченность у мигрантов и их общин. Последние несколько лет имеют место умышленные поджоги домов и общинных центров мигрантов, а также случаи насилия и нанесения серьезных телесных повреждений. В некоторых государствах-участниках заявления в правоохранительные органы о значительной части этих инцидентов обычно не подаются из-за того, что общины мигрантов крайне маргинализированы. Некоторые страны серьезно относятся к подобным инцидентам и реализуют программы активных мер реагирования со стороны правоохранительных органов, а также проводят кампании по повышению информированности, направленные на поощрение подачи заявлений о таких инцидентах общинами мигрантов.

Взаимодействие с местным населением и межкультурная коммуникация

Программы взаимодействия с местным населением помогают преодолеть отрицательные установки и наладить позитивные отношения и взаимопонимание между принимающим населением и общиной мигрантов. По этой причине они служат важной стратегией предупреждения расизма, ксенофобии и преступлений на почве ненависти и реагирования на эти явления.

Основными принципами взаимодействия с местным населением является следующее:

- межкультурный диалог, построенный на взаимном уважении (диалог между равными, включая мужчин и женщин из всех общин);
- конструктивное и целенаправленное взаимодействие, в рамках которого представители разных общин объединяются для достижения общей цели на благо всей местной общины (например, создания нового парка или организации сбора мусора и т. д.);

Взаимодействие с местным населением может включать широкий спектр новаторских мероприятий, которые часто проводятся с участием гражданского общества и в рамках партнерства с государственными институтами. При этом интеграции общин мигрантов также может способствовать внедрение межкультурной коммуникации в деятельность государственных служб и адаптация этих служб в целях улучшения обслуживания многообразного населения. Более подробную информацию о взаимодействии с местными общинами см. в Модуле 4.

На «Кухне конфликта» в Польше подают интернациональные блюда

Этот проект (Kuchnia Konfliktu) в Варшаве представляет собой инициативу по найму беженцев и мигрантов с целью предоставить им возможность готовить свои любимые блюда. Результатом стал ресторан, который работает пять дней в неделю и предлагает блюда кухни со всего мира. Недавно начала работать служба доставки и организации питания. Целью является обеспечение занятости беженцев и мигрантов и содействие их интеграции.

Позитивные действия

К позитивным действиям относятся меры и политика, предусмотренные применимым законодательством в целях устранения изначально существующей дискриминации. Эти меры осуществляются для того, чтобы дать возможность членам затронутых групп преодолеть или свести к минимуму неблагоприятные факторы или чтобы поощрить их справиться с этими факторами. Целью может быть и обеспечение различных потребностей данных групп, а также предоставление их членам возможности эффективно и в полной мере участвовать в поиске работы, приобретении товаров и/или услуг и в других видах деятельности или же оказание им поддержки в этом направлении. Иногда подобные меры также называют «аффирмативными действиями» или позитивной дискриминацией.

Программа компании Starbucks по приему на работу беженцев

Частные компании – например, компания Starbucks – осуществляют конкретные инициативы, которые представляют собой позитивные действия, направленные на обеспечение занятости беженцев и мигрантов по всей Европе[98]. Инициатива Starbucks в этой области является частью глобальной программы компании, предусматривающей прием на работу 10 000 беженцев по всему миру к 2022 году.

Позитивные действия в законодательстве Соединенного Королевства

В законодательстве Соединенного Королевства – например, в подразделах 158-159 закона «О равноправии» 2010 года – термин «позитивное действие» используется в контексте занятости, с тем чтобы сделать возможным отбор кандидатов на работу из числа представителей недостаточно представленной группы (при условии,

98 Starbucks, Starbucks Makes Global Commitment to Hire 10,000 Refugees by 2022 [Старбакс принимает на себя глобальное обязательство к 2022 году нанять 10 000 беженцев], https://www.starbucks.com/responsibility/community/refugee-hiring.

что такой кандидат является не менее квалифицированным, чем любой другой потенциальным кандидат, не принадлежащий к недостаточно представленной группе). Это означает, что программы, осуществляемые с конкретной целью устранения или предотвращения дискриминации в отношении определенных групп (например, мигрантов), должны получать поддержку от соответствующего органа государственной власти. Такой подход как таковой не считается дискриминацией, поскольку программы имеют конкретные сроки и будут завершены сразу после того, как будет достигнуто надлежащее и полное равноправие. В Соединенных Штатах и других странах региона ОБСЕ такие меры также называются «аффирмативными действиями».

Подача заявлений об инцидентах на условиях конфиденциальности и с помощью третьей стороны

Широко известен тот факт, что о большинстве преступлений на почве ненависти и других серьезных актах дискриминации, с которыми сталкиваются мигранты, в полицию и государственные органы не сообщается. Неподача заявлений потерпевшими объясняется рядом факторов, в том числе страхом возмездия, возможных дальнейших нападений и нежелательного внимания; недоверием потерпевших к сотрудникам правоохранительных органов и другим государственным должностным лицам, а также боязнью относительно того, что правовой статус мигрантов-потерпевших может быть поставлен под угрозу в случае, если они «поднимут шум» или если станет известно об их неурегулированном статусе или отсутствии у них необходимых документов. В силу этих факторов реагировать на такие инциденты и обеспечивать их профилактику особенно трудно.

Стремясь поощрить потерпевших к подаче заявлений о подобных инцидентах в государственные органы, Министерство внутренних дел Польши и несколько неправительственных организаций в 2015 г. осуществили программу под названием «Назвать, чтобы бороться», в рамках которой мигрантам, ставшим жертвами преступлений на почве ненависти и других форм нетерпимости, предлагалось анонимно сообщать информацию о таких происшествиях на специальном веб-сайте. Благодаря данной программе мигранты также получили возможность напрямую обращаться к правозащитникам, которые могут подать заявление вместо них («подача заявления через третье лицо») и оказать им помощь по вопросам их правового статуса в Польше.

Практика подачи заявлений с помощью третьей стороны часто используется в случае общин мигрантов, и соответствующие примеры имеются и в других государствах-участниках ОБСЕ. Среди них можно отметить, например, проект Tell MAMA (отслеживание числа нападений на мусульман) в Соединенном Королевстве[99] и Южный центр правовой защиты бедноты в Соединенных Штатах[100]. Расположенный в Германии фонд «Память, ответственность и будущее» (Stiftung EVZ) также сотрудничает с неправительственными организациями в других частях региона ОБСЕ[101].

99 Tell Mama: Measuring Anti-Muslim Attacks [Подсчет нападений на мусульман], https://tellmamauk.org.
100 Southern Poverty Law Center (SPLC), Fighting Hate [Южный центр правовой защиты бедноты, Борьба с ненавистью], https://www.splcenter.org/fighting-hate.
101 Stiftung EVZ [Фонд «Память, ответственность и будущее»], https://www.stiftung-evz.de/eng/home.html.

Работа правоохранительных органов по предупреждению преступлений на почве ненависти и реагированию на них

Помимо этого, некоторые правоохранительные органы в регионе ОБСЕ расширяют свои усилия по борьбе с расизмом, нетерпимостью и преступлениями на почве ненависти в отношении мигрантов в целях решения проблем безопасности, существующих у общин мигрантов.

Правоприменительная деятельность по предотвращению преступлений на почве ненависти и реагированию на них

Помимо этого, целый ряд правоохранительных органов в регионе ОБСЕ активизируют свои усилия по борьбе с расизмом, нетерпимостью и преступлениями на почве ненависти в отношении мигрантов для решения проблем безопасности общин мигрантов.

Обучение сотрудников правоохранительных органов мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти

БДИПЧ разработала программу «Обучение сотрудников правоохранительных органов мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти» (ОБПН) в целях оказания содействия государствам-участникам в выполнении ими своих обязательств по содействию толерантности и недискриминации и, в частности, по борьбе с преступлениями на почве ненависти.

Программа ОБПН направлена на расширение знаний и навыков сотрудников полиции в области расследования преступлений на почве ненависти (на основе знаний, имеющихся у правоохранительных органов). Это короткая и компактная программа. Она включает ряд основных компонентов, но является достаточно гибкой и может быть адаптирована к потребностям каждой страны. Например, учебный план и компоненты программы обучения обычно адаптируются, с тем чтобы программа включала конкретные нормы законодательства конкретной страны. Обычно БДИПЧ занимается подготовкой инструкторов, а государство-участник берет на себя обязанность предоставить обучение по вопросам борьбы с преступлениями на почве ненависти всем соответствующим полицейским структурам.

Более подробную информацию можно найти по адресу: https://www.osce.org/ru/odihr/98072.

Многие правоохранительные службы реализуют программу БДИПЧ «Обучение сотрудников правоохранительных органов мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти» (ОБПН), а некоторые разработали собственные программы, направленные на борьбу с преступлениями на почве ненависти в целом и с преступлениями на почве ненависти в отношении мигрантов в частности[102]. В Бельгии, например, в ряде полицейских округов началось осуществление следующих стратегических инициатив:

102 Среди этих стран – Албания, Босния и Герцеговина, Венгрия, Грузия, Италия, Латвия, Мальта, Польша, Северная Македония, Словакия, Финляндия, Хорватия и Эстония.

- совместное поддержание правопорядка полицией и представителями нескольких общин;
- активное участие полицейских инспекторов в жизни кварталов;
- инвестиции в систему основных местных служб и ответственных лиц;
- повышение информированности сотрудников правоохранительных органов о разновидностях местной культуры и о многообразии;
- назначение контактного лица для обращений по вопросам нарушений общественного порядка;
- прием на работу «менеджера» квартала не из числа сотрудников правоохранительных органов (руководителя общины или ее представителя);
- привлечение мигрантов к участию в работе консультационных форумов.

Это лишь некоторые из множества инициатив в рамках позитивных действий, направленных на решение проблемы нетерпимости и дискриминации; часть таких инициатив посвящена непосредственно решению проблемы дискриминации в отношении мигрантов.

Краткое содержание презентации «Совместное поддержание правопорядка полицией и представителями местных общин»

Презентация была подготовлена Дидье Демеленом, участковым комиссаром полиции коммун Дендерлеу/Халтерт, координатором по вопросам борьбы с преступлениям на почве ненависти и дискриминации (Бельгия). Он выступил с ней на круглом столе БДИПЧ «Преступления на почве ненависти в отношении мигрантов: проблемы и точки зрения», состоявшемся в Лондоне 27-28 февраля 2018 г.

Мультикультурная эволюция общества теперь является установленным фактом. Статус «чужого» приводил к антипатии и агрессии по отношению ко многим людям в истории. У людей существует природная реакция на все незнакомое, в чем они видят некую угрозу, и этот природный рефлекс помогает нам, людям, выживать среди различных опасностей.

Но обоснована ли такая реакция в отношении всех людей с другим цветом кожи? Как не стать жертвой расизма и ненависти?

4 октября 1950 года, вскоре после Второй мировой войны, после всего ужаса и расовой ненависти, все государства-члены Европейского союза подписали Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод. Было очевидно, что мы все нуждаемся в защите от этого рефлекса, от разделения людей по признаку расы, происхождения, цвета кожи или вероисповедания.

В Бельгии времена, когда полицейские структуры основывались на законности и порядке, закончились в 1998 году, когда полиция была дискредитирована в глазах общественности из-за неэффективности работы правоохранительных органов в связи с делом Дютру, террористической группой «Сражающиеся коммунистические ячейки», трагедией на стадионе Эйзель и нераскрытыми преступлениями, совершенными бандой Нивеля. Подобная ситуация складывалась по всей Европе, и правительства пошли другим путем и сделали выбор в пользу политики совместного поддержания правопорядка полицией и представителями местной общины. Они осознали, что роль полиции не сводится лишь к поимке преступников и борьбе с преступностью.

Современные полицейские присутствуют в местной общине и обращают особое внимание на неспокойные места и на тех лиц, которые могут нарушить общественный порядок или совершить преступление. Проблемы решаются совместно с членами местной общины, что позволяет полиции предотвращать повторение инцидентов и повторное совершение преступлений. Местные органы власти – например, мэр – часто наделены широкими полномочиями по осуществлению целого ряда мер, направленных на ограничение таких инцидентов, а также на реализацию инициатив, содействующих интеграции.

Следующие рекомендации могут помочь муниципалитетам улучшить работу полиции в отношении меньшинств. Эти меры требуют одновременного осуществления муниципальной политики, направленной на обеспечение сплоченности мультикультурной местной общины, в которой всем предлагаются одинаковые возможности.

Обеспечение активной роли инспектора полиции в районе. Инспектор постоянно «присутствует» в районе и все время стремится лучше узнать местную общину, особенно тех ее представителей, которые обычно не являются объектом полицейских операций. Такой подход приносит пользу и полиции, поскольку расширяет круг ее местных контактов. Главная трудность для полицейских заключается в том, чтобы создать надежную базу в неблагополучных районах. Для надлежащего реагирования на инциденты полиция должна сначала наладить устойчивые отношения с районом и его жителями, а потом лучше узнать людей и их жизнь. В связи с этим в теории профессора Баерта, которая используется в настоящей презентации, была уточнена та роль, которую играет полиция в неблагополучных районах.

Осуществление инвестиций в широкую сеть основных лиц и служб. Эта сеть должна играть активную роль в интеграции молодежи и решении проблем молодых людей и выступать посредником в отношениях между ними, в том числе в отделах полиции, где часто содержатся молодые совершеннолетние лица.

Прочная сеть, в основе которой лежит взаимная подотчетность, упрощает проведение операций на местах и позволяет устранять культурные барьеры. Это помогает району стать более саморегулируемым и поощряет людей обсуждать проблемы, с которыми сталкивается местная община. Участие соответствующих людей имеет очень большое значение для обеспечения эффективности такой сети.

Ознакомление сотрудников полиции с культурными различиями. Сотрудники полиции, работающие в такой среде, должны понимать культуру общины и знать, какие службы работают в данном районе. Различные вспомогательные службы, содействующих интеграции, также могут получить пользу в результате прохождения их сотрудниками обучения на тему культурных различий, поскольку в будущем это улучшит коммуникацию между полицией и вспомогательными службами.

Назначение контактного лица по вопросам нарушения общественного порядка в каждом подразделении полиции и муниципальной вспомогательной службе. Назначение контактного лица в каждой службе упрощает оперативный обмен информацией. Это делает более эффективной работу тех, кто предоставляет услуги на местах, поскольку облегчает поиск решений и позволяет осуществлять необходимые меры. Когда преданные своему делу люди действуют в одиночку, они могут нередко испытывать чувство бессилия; создание сети для сотрудничества, напротив, расширяет возможности всех служб.

Включение интеграции меньшинств в планы в области политики. Для того чтобы интеграция была успешной, полиция и правительство должны делать сознательный выбор, который затем трансформируется в планы в области политики и реализуется в работе всех служб, а также в рамках консультативных форумов. Местные органы управления также должны демонстрировать свое активную вовлеченность в решение вопроса путем поддержки и разработки мер в области интеграции. Содействие равным правам и возможностям для всех дает каждому возможность создавать пригодную для жизни местную общину.

Наем менеджера района. Ввиду неблагополучия района должность менеджера района может принести большую пользу, особенно если этот человек является представителем значительного меньшинством. Это лицо может быть активным связующим звеном между этим меньшинством и различными муниципальными службами. Например, служба по вопросам молодежи должна соответствующим образом взаимодействовать с молодежью, и менеджер района может помочь ей вести информационно-просветительскую работу с молодежью. Менеджера района также можно задействовать в качестве волонтера по поддержанию общественного порядка, а позднее как сотрудника полиции, с тем чтобы полиция в большей мере представляла то общество, которому она служит.

Распространение информации среди молодежи совместно с муниципальными и местными службами. Молодежь особенно нуждается в том, чтобы информация сообщалась надлежащим образом и поэтапно. Вышеупомянутая сеть основных лиц и служб вместе с менеджером района является идеальным информационным каналом для информирования местной общины. Важно, чтобы община понимала пользу мультикультурализма, и об этом необходимо говорить открыто. Хорошей идеей является налаживание правоохранительными органами партнерских связей с отделом коммуникации местного муниципалитета для достижения этой цели.

Источник: OSCE/ODIHR, Challenges and Perspectives on Hate Crimes against Migrants [Преступления на почве ненависти в отношении мигрантов: проблемы и точки зрения], Meeting Report, 2018, www.osce.org/odihr/379102.

СПРАВОЧНЫЕ РЕСУРСЫ К МОДУЛЮ 7

- Основные международные договоры по правам человека. Нью-Йорк и Женева, УВКПЧ ООН, 2014, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreInternationalHumanRightsTreaties_ru.pdf.
- Weiwei, L., Equality and Non-Discrimination Under International Human Rights Law [Равноправие и свобода от дискриминация по международному праву прав человека], The Norwegian Centre for Human Rights, 2014, http://www.corteidh.or.cr/tablas/r08121.pdf.
- Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (Хельсинки, 1975 г.), https://www.osce.org/ru/ministerial-councils/39505.
- Парижская хартия для новой Европы, Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе, 1990, https://www.osce.org/ru/mc/39520.
- Совет министров ОБСЕ, Заявления Совета министров (1/4), Порту, 7 декабря 2002 г., https://www.osce.org/mc/40521.
- OSCE Ministerial Council Decision 4/03, Tolerance and Non-Discrimination [Решение № 4/03 Совета министров ОБСЕ о толерантности и недискриминации], Maastricht, 2 December 2003, https://www.osce.org/mc/19382.
- Решение № 14/04 Совета министров ОБСЕ «План действий ОБСЕ 2004 года по поддержке гендерного равенства», София, 7 декабря 2004 г., https://www.osce.org/mc/23295.
- OSCE Ministerial Council Decision 10/05, Tolerance and Non-Discrimination: Promoting Mutual Respect and Understanding [Решение № 10/05 Совета министров ОБСЕ «Толерантность и недискриминация: содействие взаимному уважению и пониманию»], Ljubljana, 6 December 2005, https://www.osce.org/mc/17462.
- Решение № 13/06 Совета министров ОБСЕ «Борьба с нетерпимостью и дискриминацией и содействие взаимному уважению и пониманию», Брюссель, 5 декабря 2006 г., https://www.osce.org/mc/23114.
- Решение Совета министров ОБСЕ № 9/09 «Борьба с преступлениями на почве ненависти», Афины, 2 декабря 2009 г., https://www.osce.org/cio/40695.
- European Council, Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin [Директива Совета Европейского союза 2000/43/ЕС от 29 июня 2000 г., имплементирующая принцип равного обращения с людьми, независимо от их расового или этнического происхождения],
- http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:en:HTML.
- Open Society Foundations (OSF), Ethnic Profiling in Europe [Этническое профилирование в Европе], https://www.opensocietyfoundations.org/projects/ethnic-profiling-europe.

- OSF, Equality Under Pressure: The Impact of Ethnic Profiling in the Netherlands [Давление на равноправие: последствия этнического профилирования в Нидерландах], https://www.opensocietyfoundations.org/reports/equality-under-pressure-impact-ethnic-profiling-netherlands.
- OSCE/ODIHR, Challenges and Perspectives on Hate Crimes against Migrants [Преступления на почве ненависти в отношении мигрантов: проблемы и мнения], Meeting Report, 2018, www.osce.org/odihr/379102.
- Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 29 июня 1990 г., https://www.osce.org/de/odihr/elections/14304.
- Решение № 10/07 Совета министров ОБСЕ «Терпимость и недискриминация: содействие взаимному уважению и пониманию», Мадрид, 2007, https://www.osce.org/mc/29452.

Позитивные действия

- United Kingdom Equality Act 2010, Chapter 15 [Закон Соединенного Королевства «О равных правах» 2010 года, глава 15], http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/pdfs/ukpga_20100015_en.pdf.
- Starbucks, Starbucks Makes Global Commitment to Hire 10,000 Refugees by 2022 [Компания Starbucks приняла на себя обязательство к 2022 году нанять на работу 10 000 беженцев по всему миру], https://www.starbucks.com/responsibility/community/refugee-hiring.
- Refugee Council, Starbucks – Employment Support Programme [Компания Starbucks –программа поддержки занятости], https://www.refugeecouncil.org.uk/starbucks.
- Совет Европы, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (3 сентября 1953 г.), https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_RUS.pdf.
- OSCE/ODIHR Legislationline, Criminal codes [Уголовные кодексы],
- http://www.legislationline.org/documents/section/criminal-codes.
- Веб-сайт БДИПЧ ОБСЕ «Данные о преступлениях на почве ненависти», http://hatecrime.osce.org/.
- Tell MAMA: Measuring Anti-Muslim Attacks [Подсчет нападений на мусульман], https://tellmamauk.org.
- Southern Poverty Law Center, Fighting Hate [Южный центр правовой защиты бедноты, Борьба с ненавистью], https://www.splcenter.org/fighting-hate.
- EVZ [Фонд «Память, ответственность и будущее»], https://www.stiftung-evz.de/eng/home.html.
- Преступления на почве ненависти: предотвращение и реагирование. Методическое руководство для НПО в регионе ОБСЕ. Варшава, БДИПЧ ОБСЕ, 2009, https://www.osce.org/odihr/39821.
- Учебное пособие по контролю за соблюдением прав человека. Женева, УВКПЧ ООН, 2001, https://www.ohchr.org/RU/PublicationsResources/Pages/MethodologicalMaterials.aspx.
- Основные принципы контроля за соблюдением прав человека – см. в: Учебное пособие по контролю за соблюдением прав человека, Женева, УВКПЧ ООН, 2001, https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training7part1ru.pdf.
- БДИПЧ ОБСЕ, Мониторинг соблюдения прав человека: шаги к успеху, https://www.osce.org/ru/node/312736.
- Hate Crime against Muslims [Преступления на почве ненависти в отношении мусульман]. Warsaw, БДИПЧ ОБСЕ, 2018, https://www.osce.org/odihr/373441.
- The European Union Agency for Fundamental Rights, Hate crime [АОП, Преступления на почве ненависти], http://fra.europa.eu/en/theme/hate-crime.
- Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН), Общеполитическая рекомендация № 15 о борьбе с языком ненависти (8 декабря 2015 г.), https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-15-on-combating-hate-speech-russ/16808b5b07.

МОДУЛЬ 8. ОБРАЗОВАНИЕ ДЛЯ МИГРАНТОВ И ИНТЕГРАЦИЯ ДЕТЕЙ И МОЛОДЕЖИ

ДЕТИ, МИГРАЦИЯ И ОБРАЗОВАНИЕ

МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ ДЕТЕЙ-МИГРАНТОВ

Конвенция о правах ребенка

Далее приводится краткое изложение основных статей Конвенции о правах ребенка, касающихся образования детей-мигрантов[103].

Статья 1 (Определение ребенка). Ребенок в Конвенции определяется как человеческое существо до достижения 18-летнего возраста, если по закону, применимому к данному ребенку, он не достигает совершеннолетия ранее. Комитет по правам ребенка (орган, наблюдающий за выполнением Конвенции) рекомендует государствам пересмотреть возраст совершеннолетия, если совершеннолетие считается достигнутым ранее 18-летнего возраста, и повысить уровень защиты всех детей младше 18 лет.

Статья 2 (Недискриминация). Конвенция применяется ко всем детям независимо от их расы, религии или способностей, выражаемых взглядов или убеждений, или семьи, в которой ребенок родился. Не имеет значения, где живет ребенок, на каком языке он говорит, каков род занятий его родителей, мальчик этот ребенок или девочка; к какой культуре он принадлежит, ограничены ли его физические или умственные возможности, богат ли он или беден. Ни с одним ребенком не должны обращаться несправедливо по какому бы то ни было признаку.

Статья 22 (Дети-беженцы). Дети имеют право на особую защиту и помощь, если они являются беженцами (если они были вынуждены покинуть свой дом и жить в другой стране), а также имеют все права, изложенные в Конвенции.

Статья 28 (Право на образование). Все дети имеют право на начальное образование, которое должно быть бесплатным. Богатые страны должны помогать более бедным странам обеспечивать это право. Школьная дисциплина должна поддерживаться с помощью методов, отражающих уважение достоинства ребенка Для того чтобы дети получали пользу от образования, школы должны управляться надлежащим образом – без применения насилия. Любая форма школьной дисциплины должна учитывать человеческое достоинство ребенка. В связи с этим правительства должны обеспечить, чтобы руководство школ проанализировало свою политику поддержания дисциплины и упразднило практику поддержания дисциплины с помощью физического или психического насилия, жестокого обращения или невнимания к ребенку. Конвенция придает большое значение образованию. Молодых людей следует поощрять к достижению наивысшего уровня образования, на который они способны.

Статья 29 (Цели образования). Образование ребенка должно быть направлено на развитие личности, талантов и умственных и физических способностей каждого ребенка в их самом полном объеме. *Оно должно* воспитывать в ребенке уважение к людям, уважение к правам человека, а также к своей собственной культуре и культурам, отличным от его собственной. Образование также должно помогать ребенку готовиться к жизни в духе мира, охранять окружающую среду и уважать других людей. Дети особенно обязаны уважать права своих родителей, и образование должно быть направлено на развитие

103 UNHCR, Convention on the Rights of the Child: A Summary [Конвенция о правах ребенка: краткий обзор], https://www.unicef.org/easterncaribbean/children_23539.html.

уважения к ценностям и культуре их родителей. В Конвенцией не рассматриваются такие вопросы, как школьная форма, требования к одежде, исполнение государственного гимна и молитва в школах. Правительство и должностные лица системы образования каждой страны должны решать, нарушают ли эти вопросы (в контексте их общества и действующих законов) другие права, защищаемые Конвенцией.

Статья 30 (Дети, принадлежащие к меньшинствам/коренному населению). Дети, принадлежащие к меньшинствам или коренному населению, имеют право изучать свою культуру, родной язык и свою религию, а также пользоваться своей культурой и родным языком, исповедовать свою религию и выполнять ее обряды. Право пользоваться своей культурой и родным языком и исповедовать свою религию применимо к каждому лицу; Конвенция подчеркивает это право для случаев, когда указанная практика не разделяется большинством населения страны.

Статья 31 (Досуг, игры и культура). Дети имеют право на отдых, право участвовать в играх, в культурной жизни и заниматься искусством и прочими видами досуга.

Статья 42 (Знание прав). Правительства должны информировать о Конвенции как взрослых, так и детей. Взрослые также должны помогать детям изучать свои права.

Обязательства ОБСЕ, касающиеся доступа мигрантов к образованию

Венский итоговый документ 1989 года (раздел «Сотрудничество в гуманитарных и других областях»):

(63) [Государства-участники] будут обеспечивать для всех доступ к различным видам и уровням образования без дискриминации по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Хельсинкский Заключительный акт 1975 года (раздел «Сотрудничество в гуманитарных и других областях»):

(b) [...]

Принимающее государство-участник будет проявлять соответствующую заботу о трудоустройстве лиц из других государств-участников, приезжающих в это государство на постоянное жительство в рамках воссоединения семей с его гражданами, и заботиться о том, чтобы им предоставлялись равные с собственными гражданами возможности для получения образования [...]

Хельсинкский Заключительный акт 1975 года (раздел «Сотрудничество в области экономики, науки и техники и окружающей среды»):

Государства-участники,

[...] принимая во внимание обязанность каждого государства действовать в соответствии с двусторонними и многосторонними соглашениями, стороной которых оно является, и имея в виду следующие цели:

[...]

- относиться благожелательно к тому, чтобы рабочие-мигранты получали профессиональную подготовку и, насколько это возможно, бесплатно обучались языку принимающей страны по месту работы;
- закрепить право рабочих-мигрантов по возможности регулярно получать информацию на своем родном языке как о стране происхождения, так и о принимающей стране;
- обеспечить детям рабочих-мигрантов, проживающих в принимающей стране, доступ к обычному для этой страны образованию на тех же условиях, что и для детей этой страны, и позволить, кроме того, преподавание родного языка, национальной культуры, истории и географии;

[...]

Венский итоговый документ 1989 года (раздел «Сотрудничество в области экономики, науки и техники и окружающей среды»):

(43) С целью обеспечения эффективного равенства возможностей между детьми рабочих-мигрантов и детьми своих граждан в отношении доступа ко всем видам и уровням образования, государства-участники подтверждают свою готовность принять меры, необходимые для более полного использования и улучшения возможностей получения образования. Кроме того, они будут поощрять или облегчать там, где имеется разумная потребность, дополнительное преподавание для детей рабочих-мигрантов на их родных языках.

Хельсинкский документ 1992 года (Решения: VI. Человеческое измерение):

(38) [Государства-участники] будут в соответствии со своей внутренней политикой, своими внутренними законами и международными обязательствами стремиться в соответствующих случаях к созданию для законно проживающих и работающих рабочих-мигрантов условий, способствующих обеспечению равных возможностей в том, что касается [...] образования [...], а также культурных прав.

Наиболее важные выдержки из оценки ОЭСР «Способность преодолевать трудности у учащихся с опытом иммиграции» (2018)

«Способность обществ сохранять социальную сплоченность в условиях прибытия больших потоков мигрантов зависит от их потенциала в области интеграции иммигрантов. Образование может помочь иммигрантам приобрести навыки и принять участие в экономике принимающей страны; оно также может повысить социальное и эмоциональное благополучие мигрантов и поддерживать их заинтересованность в участии в общественной жизни и гражданской деятельности в своих новых общинах» (с. 13).

«Системы образования, учебные заведения и преподаватели могут играть важную роль в оказании помощи учащимся с опытом иммиграции в их интеграции в соответствующие местные общины, преодолении испытаний и повышении своей способности преодолевать трудности академического, социального, эмоционального и мотивационного характера» (с. 14).

«Учащиеся из числа иммигрантов часто демонстрируют недостаточную успеваемость в учебных заведениях. Это особенно относится к учащимся из числа иммигрантов первого поколения (то есть родившихся за рубежом учащихся, родители которых тоже родились за рубежом). В странах ОЭСР в среднем 51% учащихся, принадлежащих к иммигрантам первого поколения, не достигли базового уровня подготовки по чтению, математике и естественным наукам по сравнению с 28% учащихся, которые тоже не достигли этого уровня, не являясь выходцами из иммигрантской среды. Аналогичные различия наблюдаются и в отношении большинства других показателей благополучия: 41% учащихся из числа иммигрантов первого поколения сообщили о слабом чувстве общности по сравнению с 33% учащихся, не являющихся иммигрантами, которые сообщили об этом; 31% учащихся из числа иммигрантов первого поколения сообщили о низком уровне удовлетворенности жизнью по сравнению с 28% учащихся, которые не являются иммигрантами; а также 67% учащихся из числа иммигрантов первого поколения сообщили о высоком уровне тревожности, связанной со школьными заданиями, по сравнению с 61% учащихся, не являющихся иммигрантами (с. 13).

Источник: The resilience of students with an immigrant background [Способность преодолевать трудности у учащихся с опытом иммиграции], Paris, OECD publishing, 2018, http://www.oecd.org/education/the-resilience-of-students-with-an-immigrant-background-9789264292093-en.htm.

ВИДЫ ОБРАЗОВАНИЯ ДЛЯ МИГРАНТОВ

ИНТЕГРАЦИЯ И ИЗОЛЯЦИЯ: ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ К ОБРАЗОВАНИЮ ДЕТЕЙ И МОЛОДЕЖИ ИЗ ЧИСЛА МИГРАНТОВ

В настоящее время существуют три основные модели организации образования для вновь прибывших учащихся-мигрантов[104]. Как показывают исследования, самые хорошие результаты дает модель прямого погружения (при условии, что она учитывает и другие потребности детей).

Модель отдельных школ

В рамках этой модели вновь прибывших учащихся на различное время помещают в отдельные школы для детей-мигрантов. Главным доводом в пользу данной модели является то, что она позволяет собрать в одном месте необходимые услуги по поддержке, содействующие изучению языка и свободной от стресса адаптации. Как утверждают ее сторонники, она дает возможность учащимся наладить отношения с другими детьми и быть с ними на равных, поскольку их объединяют общий язык и общий опыт. Таким образом, предполагается, что данная модель предупреждает дискриминацию и проявления расизма в отношении этой группы учащихся.

Критики говорят о том, что существование отдельных школ для вновь прибывших мигрантов равнозначно сегрегации и социальной изоляции. По их словам, такие школы лишают вновь прибывших учащихся доступа к социальным связям с носителями языка, а многочисленные исследования показывают, что подобные школы увеличивают разрыв в уровне успеваемости между учащимися-мигрантами и остальными учащимися. В результате сегрегированные образовательные учреждения (включая их инфраструктуру, педагогический персонал и т. д.) часто ведут к более низким результатам обучения

Модель прямого погружения

В рамках модели прямого погружения детей-мигрантов помещают в обычные общеобразовательные школы. Такая модель используется в большинстве стран, и прежде всего в отношении детей младшего возраста (до 10 лет). В этом варианте услуги по поддержке предоставляются в классе (в форме присутствия учителя, владеющего дополнительными языками, или при помощи системы двух учителей) или вне класса (в форме коротких занятий только для учащихся-мигрантов или в форме внеклассных мероприятий). В некоторых странах (например, в Италии и Соединенном Королевстве) действует только такая модель. Согласно литературе, в других странах вопрос об использовании модели прямого погружения оставлен на усмотрение местных государственных органов, в ведении которых находятся школы, и/или директоров школ. Сторонники этой модели считают, что обучение детей-мигрантов вместе с другими детьми в обычных общеобразовательных школах является необходимым условием успешного получения образования. Они также утверждают, что модель прямого погружения дает учащимся-мигрантам возможность общаться с носителями языка и развивать социальные связи, которые помогут им узнать школьную культуру, так как будут обеспечивать им необходимую информацию и социально-эмоциональную поддержку.

---

104 Подробнее см.: Bunar, указ. соч.

Один из главных контраргументов состоит в том, что школы, в которые обычно зачисляют вновь прибывших детей-мигрантов, уже в значительной степени сегрегированы, и в них нет носителей языка или таких носителей очень мало. Противники данной модели также утверждают, что в обычных классах детям-мигрантам не оказывают достаточной поддержки (если ее вообще оказывают); что школам не выделяют дополнительных ресурсов на поддержку таких детей; что учителя не понимают положения этих учащихся и способов интеграции предметного и языкового обучения и что дети подвергаются дискриминации, травле и расистским нападкам. Общий смысл критики заключается в том, что дети могут быть физически интегрированы в общее пространство, но с социальной точки зрения и с учетом их образовательных возможностей они полностью изолированы.

Модель отдельных классов

Согласно литературе, модель отдельных классов используется чаще всего. Такие классы могут называться вводными классами, классами для учащихся-мигрантов, подготовительными, мультикультурными, классами для новичков и международными классами. В основе этой модели лежит представление о том, что вновь прибывших учеников следует помещать в обычные школы, но в течение определенного начального периода они должны обучаться в основном в классах, сформированных только из вновь прибывших детей. Временные рамки могут быть разными: от двух-трех недель до нескольких лет. Такой подход аргументируется тем, что у этих учащихся будет возможность взаимодействовать с остальными учащимися во время перемен, обеденного перерыва и досуга. Помимо этого, учащиеся-мигранты могут посещать уроки в рамках общей программы, для которых не так важно знать язык, – например, уроки физкультуры, музыки, рисования и труда. При этом в классах для детей-мигрантов можно предоставлять услуги поддержки на разных языках, а также привлекать опытных преподавателей языка. Одновременно с этим такие классы позволяют детям поддерживать друг друга в деле развития своей собственной идентичности, а поскольку все учащиеся находятся в одинаковом положении, можно ожидать, что ни один ребенок не подвергнется маргинализации из-за недостаточного знания языка. Сторонники этой модели утверждают, что она снижает риск сегрегации и социальной изоляции, который является высоким для модели отдельных школ и модели прямого погружения.

Оппоненты, с другой стороны, говорят о том, что учащиеся задерживаются в специальных классах значительно дольше, чем это необходимо для обеспечения их потребностей. Критики также утверждают, что дети, которые учатся в этих классах, подвергаются стигматизации; что уровень обучения в них ниже и что вновь прибывшие ученики не получают доступа к системам социальных связей с другими детьми, не являющимися мигрантами. Они также указывают на проблему перехода из отдельных в обычные классы, говоря о том, что часто этот процесс бывает плохо организован. В частности, учителя общеобразовательных классов бывают недостаточно подготовлены для того, чтобы определить потребности, сильные стороны и проблемы учащихся-мигрантов в области учебы. Вместо этого потребности учащихся-мигрантов считаются «чужой проблемой», а от самих учащихся ожидают, что к моменту перехода в обычные классы они будут полностью подготовлены к учебе в них.

Перспективная практика решения проблемы травли в школах по признаку фактической или предполагаемой расы, этнической принадлежности, национального происхождения или миграции

В Соединенных Штатах некоммерческая организация MALDEF, которая занимается деятельностью в области гражданских прав и работа которой сосредоточена на общине выходцев из Латинской Америки, составила список часто задаваемых вопросов о правах лиц, подвергающихся травле или притеснениям, а также рекомендации насчет того, что можно сделать для решения данной проблемы. В документе MALDEF содержатся инструкции о том, как документировать случаи травли и решать эту проблему. В нем кратко изложены права учащихся, роль преподавателей и сотрудников школ, а также обязанности школ по созданию условий для обучения, свободных от травли и притеснений.

Более подробную информацию можно найти по адресу: MALDEF, School Bullying and Harassment Based on Actual or Perceived Race, Ethnicity, National Origin, or Immigration Status FAQs for Students, Educators, and Social Service Providers [Травля и притеснения в школах по признаку фактической или предполагаемой расы, этнической принадлежности, национального происхождения или статуса иммигранта: часто задаваемые вопросы для учащихся, преподавателей и сотрудников социальных служб], http://maldef.org/assets/pdf/21317_MALDEF_NEA_on_Bullying_Schools.pdf.

МОНОКУЛЬТУРНАЯ, МУЛЬТИКУЛЬТУРНАЯ ИЛИ МЕЖКУЛЬТУРНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ: ПЕДАГОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОБРАЗОВАНИЮ ДЕТЕЙ И МОЛОДЕЖИ ИЗ ЧИСЛА МИГРАНТОВ

Далее представлены три основных подхода к интеграции учащихся-мигрантов в сфере образования. Эти подходы в значительной степени основаны на работах шведской ученой-педагога Пирьо Лахденпера[105].

Монокультурную интеграцию в школах сравнивают с политикой ассимиляции в обществе. Такой подход означает, что от мигрантов ожидают растворения в доминирующей культуре путем принятия ее языка, ценностей, норм и традиций и при этом сведения к минимуму собственной культуры и языка или полного отказа от них. В школах при этом подходе отличия учащихся-мигрантов от остальных учащихся воспринимаются как нечто, требующее исправления, и работа в этом направлении сопровождается дискурсом о недостатках таких учеников и «отсутствии» у них определенных качеств, необходимых для хорошей успеваемости и для того, чтобы стать «как все». Язык/языки и культура учащихся во внимание не принимаются; напротив, они рассматриваются как препятствие, мешающее ученику выучить язык большинства и перенять «нормальный» образ жизни и манеру поведения.

Мультикультурная интеграция основана на идее о том, что в связи с ростом миграции общество и школы отличаются бóльшим многообразием с точки зрения культуры (становятся мультикультурными) и что в документах по вопросам политики мультикультурализм должен поддерживаться как позитивное явление. Критики такого подхода высказывают два основных возражения: во-первых, культуры представлены в нем как монолитные и статичные образования, и, во-вторых, при прославлении

105 Lahdenperä, указ. соч.

мультикультурализма культура часто сводится к ее символическим компонентам (например, флагу, национальной кухне, национальным костюмам и т. д.). Иными словами, концепция мультикультурализма уделяет недостаточное внимание вопросу о неравенстве возможностей различных групп и культур и не обеспечивает равное признание культур меньшинств, в том числе мигрантов. Более того, концепция мультикультурализма обычно используется только в отношении тех школ, в которых большинство учащихся составляют мигранты, в то время как для школ, в которых учащихся-мигрантов мало, данный подход считается неподходящим. При этом школы, имеющие большинство учеников-мигрантов, часто представляются как школы с низкой успеваемостью и различными проблемами, что порождает негативный дискурс относительно успеха мультикультурализма в школьной системе. Помимо этого, такие школы часто уделяют внимание преподаванию только тех предметов, которые считаются «очень важными» для успеха в обществе (например, преподаванию государственного языка, культуры и ценностей). Когда мультикультурное образование на практике осуществляется в такой форме, оно сводится к повторению практики монокультурализма.

Межкультурная интеграция в школах способствует взаимодействию, общению, социальным связям и взаимному признанию различных культур и языков в качестве равноценных источников самоидентификации, обучения и самоуважения. Лахденпера пишет об этом следующее:

> «Таким образом, межкультурализм можно считать как системой, так и методологией развития школ на основе многообразия учащихся, родителей и сотрудников. Многообразие считается ресурсом, преимуществом или позитивным испытанием с точки зрения развития. Речь идет о развитии различных видов деятельности школы – например, управления, деятельности по обучению, проведения оценки, сотрудничества с родителями, охраны здоровья учащихся, консультирования, развития школы и повышения квалификации сотрудников. [...]
>
> Одна из основополагающих идей, касающихся работы в области интеграции, состоит в том, что при планировании политики и программ обучения следует использовать широкое многообразие, существующее в различных социальных институтах, а также интеграцию различий и всего, что воспринимается как различие. В этом случае межкультурализм может способствовать интеграции различий. [...]
>
> Таким образом, культурное и этническое многообразие может быть важным активом общества и сферы образования, но в ситуации, когда отсутствует желание создавать возможности для взаимодействия, сотрудничества и участия, многообразие также может стать причиной возникновения сложных дилемм, напряженности, разногласий и социальных конфликтов. Межкультурным конфликтам следует противостоять путем переоценки идей, убеждений и представлений. Задача состоит в том, чтобы создать межкультурную среду для обучения, в которой поощряются любознательность и общение и в которой главная роль отводится открытости новому мышлению и новым идеям. Согласно исследованиям и документам по вопросам политики, межкультурализм считается одновременно и способом, и целью развития общества и сферы образования на основе многообразия. Одним из факторов успешного развития языковых навыков, знаний и личности учащихся является возможность при выполнении школьных заданий использовать все свои языковые ресурсы; при этом важным межкультурным ресурсом становятся учителя, имеющие опыт иммиграции».

МЕРЫ ПО ИНТЕГРАЦИИ И ВИДЫ ПОДДЕРЖКИ ДЕТЕЙ И МОЛОДЕЖИ ИЗ ЧИСЛА МИГРАНТОВ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

В данном разделе рассматриваются шесть видов дополнительных мер и поддержки, которые считаются наиболее результативными с точки зрения интеграции учащихся-мигрантов в учебных заведениях. Эти меры подробнее рассматриваются в публикации «Образование – надежда для вновь прибывших в Европу» (Education – hope for newcomers in Europe)[106].

1. Обязательное составление картины знаний и навыков учащегося

Тщательная оценка знаний и навыков учащихся-мигрантов является очень важным шагом с точки зрения содействия интеграции таких учащихся в сфере образования и их успешному обучению.

- Например, Национальное агентство по вопросам образования (Skolverket) Швеции совместно с университетами разработало материалы для составления карты знаний и навыков, ранее приобретенных учащимися-мигрантами. При помощи этого инструмента оцениваются такие навыки, как базовая грамотность и имение считать, знание родного языка и уровень усвоения государственного языка, а также подход к учебе, любимые и наименее любимые предметы и уровень компетенций по различным школьным предметам. После этого для каждого учащегося создается портфолио, на основе которого организуется обучение. Развитие учащихся отслеживается при помощи обсуждений и наблюдений, и портфолио обновляется. Видео, рассказывающее об этой инициативе, можно найти по адресу: https://www.youtube.com/watch?v=KJEIkg6IKNo.

2. Помощь в изучении родного языка и двуязычный ассистент учителя в классе

Присутствие двуязычного ассистента учителя в классе представляет собой один из видов дополнительной поддержки, предназначенной для оказания учащимся помощи в обучении. На начальном этапе эта помощь касается грамотности и навыков счета, а затем добавляются другие предметы; при этом также поддерживается дальнейшее изучение учащимися своего родного языка или другого языка, на котором они говорят. Таким образом, роль ассистентов состоит в поддержке дальнейшего изучения учащимися-мигрантами родного языка путем постепенного ознакомления их с новыми понятиями и улучшения их понимания уже знакомых понятий. От двуязычных ассистентов, работающих в классе, ожидается, что они будут не просто переводить содержание уроков и учебников, а будут играть активную роль в учебном процессе. Оказываемая помощь должна быть адаптирована с учетом конкретных обстоятельств, потребностей, сильных сторон и проблем каждого учащегося.

3. Обеспечение доброжелательной атмосферы и общешкольного подхода

Школы должны обеспечивать учащимся среду, свободную от дискриминации и травли и организованную вокруг идеи инклюзивности и межкультурной интеграции. Важно, чтобы с учащимися-мигрантами (особенно с теми, кто недавно прибыл в страну) работали все учителя, а не только преподаватели языков. Ниже приводится пример бельгийской школы La Petite École.

106 Bunar, указ. соч.

Бельгия: La Petite École помогает вновь прибывшим детям снова начать учиться

Дети, вынужденные покинуть свою страну, могут находиться в пути несколько лет, прежде чем они со своей семьей поселятся в стране конечного назначения. Когда эта цель достигнута, зачисление в школу может не являться абсолютным приоритетом, поскольку у мигрантов множество других неотложных проблем – например, административные процедуры, обеспечение себя жильем, получение доступа к услугам здравоохранения и т. д.

Как следствие, для детей-мигрантов, которые долгое время не посещали школу, путь возвращения к учебе является отнюдь не прямым. И очень часто случается так, что эти дети бросают школу вскоре после возвращения в нее.

Для предотвращения таких ситуаций две бельгийские учительницы, Мари Пьеррар и Жюльетт Пирле, создали проект La Petite École («Маленькая школа»), помогающий детям и их семьям в процессе интеграции в сфере образования. Он не просто обеспечивает зачисление детей в школы, но и направлен на то, чтобы помочь им добиться успехов. Проект обеспечивает детям поддержку в переходный период, в течение которого они привыкают находиться отдельно от своей семьи, учат язык и, что самое главное, знакомятся с социальными нормами и правилами поведения, которые необходимы детям в школе. La Petite École также помогает детям повысить свою самооценку: это необходимо им для того, чтобы справиться со своей новой задачей. Проект в значительной степени ориентирован на выработку индивидуального подхода к каждому ребенку, и его приоритетом является налаживание прочных доверительных отношений между школой и родителями, поскольку это чрезвычайно важно для хорошей успеваемости вновь зачисленных учащихся.

Проект La Petite École начал свою работу в февраля 2016 г. Он состоит из двух классов, в каждом из которых в среднем 12 детей в возрасте от 6 до 15 лет из разных стран (в частности, из Гвинеи, Марокко, Сенегала, Сирии и др.). С этой инициативой сотрудничают несколько организаций, которые предлагают широкий спектр дополнительных услуг по поддержке – например, спортивные занятия, психологическую помощь и занятия творчеством.

Длительность переходного периода, который ребенок проводит в La Petite École, определяется в каждом конкретном случае индивидуально и зависит от готовности ребенка и его семьи к зачислению в школу. Сотрудники проекта сопровождают ребенка в процессе зачисления: связываются со школой, объясняют ситуацию ребенка, знакомят его со школой и т. д.

В январе 2017 г. был создана La petite école des devoirs («Маленькая школа домашних заданий») для оказания поддержки детям при выполнении ими домашних заданий и для поддержания связей с детьми и семьями, которые ранее участвовали в проекте La Petite École.

Источник: Teachers for Migrants' and Refugees' Rights, In Belgium, La Petite Ecole helps newly arrived children to get back to school [В Бельгии проект для обеспечения образовательных прав мигрантов и беженцев La Petite Ecole помогает вновь прибывшим детям снова начать учиться в школе], http://www.education4refugees.org/updates/365-in-belgium-la-petite-ecole-helps-newly-arrived-children-to-get-back-to-school.

4. Помощь в овладении государственным языком

Очевиден тот факт, что усвоение государственного языка исключительно важно для хорошей успеваемости учащихся-мигрантов и для их интеграции в общество в целом. Существует множество моделей овладения языком; далее приводятся ссылки на видеоматериалы, в которых представлены лишь два из многочисленных примеров поддержки, которая может быть оказана учащимся для усвоения ими языка.

- Пример Хорватии (8 минут): http://naos.risbo.org/wp-content/uploads/2017/05/PortoNAOS.mp4.
- Пример Норвегии (6,5 минут): https://www.youtube.com/watch?v=u9HoTvvmLb4.

5. Повышение квалификации учителей

Безусловно, принципиально важным компонентом предоставления учащимся-мигрантам доступа к образованию является наличие учителей, владеющих необходимыми навыками работы с детьми-мигрантами и обучения таких детей.

- Пример из Нидерландов: видеоматериал о создании сообщества профессионального обучения в условиях «повышенного многообразия» (5,5 минут): https://www.youtube.com/watch?v=XsacHNoRKfY&feature=youtu.be.

Учителя, оказывающие поддержку беженцам (Соединенное Королевство)

Учителей, оказывающих поддержку беженцам, нанимают местные советы для работы с детьми-беженцами, потребности которых не ограничиваются необходимостью изучения английского языка (например, дети, которым требуется специализированная психологическая помощь, или дети, испытывающие трудности в обучении). С 2004 г. учителя, оказывающие поддержку беженцам, называются «учителями вновь прибывших» в связи с прибытием большого числа детей-мигрантов из новых государств-членов Европейского союза. Многие учителя, оказывающие поддержку беженцам/учителя вновь прибывших также помогают школам и местным органам управления в разработке своей собственной хорошей практики и программных документов. Эти учителя часто разрабатывают новые инициативы – например, программы по обеспечению потребностей детей, испытывающих психологические трудности, или стратегии поддержки групп детей с низкой успеваемостью. Помимо этого, такие учителя выполняют роль очень важного связующего звена между школами и общенациональными организациями. В Англии и Уэльсе их работа финансируется центральным правительством при участии местных органов управления.

Еще одной стратегией является наем местным органом власти учителя/сотрудника по ознакомительным вопросам, который помогает найти место в школе для ребенка, устраивает ребенка, после чего передает ответственность за него школе и административному персоналу по вопросам преподавания английского языка.

Наконец, еще одним вариантом является наем советника по вопросам беженцев, который предоставляет учителям и другим профессиональным группам информацию о вопросах, связанных с беженцами, и способах поддержки беженцев, но не занимается конкретными случаями и не оказывает прямой поддержки детям.

Источник: Nonchev, A. and Tagarov, N. Integrating refugee and asylum-seeking children in the educational systems of EU member states [Интеграция детей из числа беженцев и просителей убежища в образовательные системы государств-членов ЕС]. Sofia, Center for the Study of Democracy, 2012, p. 53, http://www.csd.bg/fileadmin/user_upload/INTEGRACE_handbook.pdf.

6. Поддержка учителей-мигрантов

В европейских странах во многих школах наблюдается дефицит учителей (особенно двуязычных). Среди тех, кто переезжает в Европу в качестве мигрантов, немало дипломированных учителей, которые могут, если им окажут действенную и целенаправленную поддержку, найти возможность вернуться к педагогической работе. Далее приводится пример профессиональной интеграции учителей-беженцев в Швеции.

Швеция: программы профессиональной интеграции для учителей-беженцев

Одна из особенно интересных инициатив осуществляется в Швеции и направлена на оказание поддержки учителям-мигрантам при их возвращении к педагогической деятельности. В настоящее время на общенациональном уровне осуществляются два крупных проекта. Первый, «Непрерывное образование для учителей-мигрантов» (Utländska lärares vidareutbildning – ULV), реализуется с 2007 года; одним из его общенациональных координаторов выступает Стокгольмский университет. Этот проект предусматривает, что вновь прибывшие мигранты, которые были у себя на родине дипломированными учителями, могут подать заявку на участие в уникальной университетской программе, включающей практическое обучение на рабочем месте в течение двух лет. Цель этой программы состоит в том, чтобы подготовить участников к работе учителями в педагогическом и социальном контексте Швеции. Еще одним требованием для зачисления является углубленное знание шведского языка, подтвержденное дипломом об окончании курса шведского языка 3-го уровня или курса шведского как второго языка 3-го уровня (соответствует диплому об окончании национальной программы старших классов средней школы) или же сдачей экзамена по шведскому языку Tisus. Совет по высшему образованию Швеции (Universitets-och högskolerådet – UHR) также получает ресурсы для повышения эффективности оценки дипломов о высшем образовании из других стран.

Второй инициативой является проект «Кратчайший путь» (Snabbspår). Он был внедрен в 2016 году

- в ответ на общий дефицит учителей в шведских школах;
- как способ поиска учителей первого языка и ассистентов учителя, владеющих двумя языками (особенно арабским);
- в попытке ускорить процесс сертификации учителей;
- в качестве меры на рынке труда, направленной на трудоустройство хотя бы части беженцев, которым было предоставлено убежище в течение нескольких последних лет.

Подготовка учителей в рамках проекта «Кратчайший путь» осуществляется на организованных в шести университетах курсах продолжительностью 26 недель (с учетом обучения на рабочем месте в школах и дошкольных учреждениях). Требование о знании языка, действующее для программы ULV, для инициативы «Кратчайший путь» не применяется: обучение организовано на арабском языке или на арабском и шведском языках одновременно. Идея этого проекта состоит в том, чтобы позволить вновь прибывшим мигрантам, имеющим педагогическое образование и опыт работы учителем, в как можно более короткие сроки вернуться к преподавательской работе. По окончании курса каждый слушатель получает индивидуальный план действий, составленный по итогам обучения с учетом выявленных сильных и слабых сторон слушателя, наличия подтверждения Советом по высшему образованию Швеции диплома о высшем образовании, полученного на родине, и ответа

Национального агентства по вопросам образования Швеции на ходатайство о выдаче сертификата учителя.

Источник: Bunar, N. (ed.). Education – hope for newcomers in Europe [Образование – надежда для вновь прибывших в Европу]. Brussels, Education International, 2018, https://issuu.com/educationinternational/docs/28_feb_doc_web.

Оптимистический и пессимистический сценарий обучения детей-мигрантов

Приведенные ниже сценарии представляют собой подборку конкретных мер в области политики, которые были отражены в исследовании по оценке 38 стран, проведенном для индекса MIPEX в 2014 году.

Оптимистический сценарий

Всем детям дана возможность учиться – от детского сада до университета – и достигать наилучших возможных результатов, независимо от их статуса мигрантов или их этнического, социально-экономического и другого происхождения. Если у ребенка имеются потребности, отличающие его от других детей (из-за пережитого им опыта или из-за опыта миграции его семьи), ему предоставляется дополнительная поддержка. Учителя, работающие с ребенком, обучены распознавать эти потребности и формулировать в отношении этого учащегося такие же высокие ожидания, как и в отношении других детей. Ребенок имеет право на дополнительные занятия и обучение, с тем чтобы он мог наверстать упущенное и освоить государственный язык. Родители ребенка играют активную роль в его образовании, и школа включает их в этот процесс на каждом этапе обучения. Ребенок и его родители также открывают новые возможности для школы, где учится ребенок. Все учащиеся могут посещать занятия, посвященные языку и культуре семьи этого ребенка. Школа использует межкультурный подход в своей учебной программе, учебниках, расписании и практике приема на работу. Ребенок, вместе со всеми учащимися и сотрудниками, учится тому, как жить и учиться в многообразном обществе.

Пессимистический сценарий

Школа не содействует интеграции учащихся-мигрантов. Множество детей в стране даже не реализуют свое право на полное образование. Лишь некоторые школы или специальные проекты занимаются вопросом интеграции. Чаще всего с ребенком-мигрантом обращаются, как со всеми детьми его возраста. Более того, учителя могут воспринимать такого ребенка исключительно как проблему. У них нет возможности установить контакт с родителями таких детей, поскольку те говорят на других языках и происходят из другой среды. Ребенок так и не овладеет как следует своим родным языком и языком принимающего общества, потому что языковая поддержка является недостаточной или отсутствует. Ребенок оказывается вместе с другими учащимися-мигрантами в школе с низкой успеваемостью. Учителя и сотрудники школы не отражают многообразие контингента учащихся и не могут справиться с этим многообразием. Сами учащиеся не учатся уважать людей различного происхождения и работать вместе с ними.

Источник: MIPEX, Education [раздел «Образование»], http://mipex.eu/education.

ХОРОШАЯ ПРАКТИКА ИНТЕГРАЦИИ ДЕТЕЙ И МОЛОДЕЖИ ИЗ ЧИСЛА МИГРАНТОВ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

Далее приводится обзор хорошей практики, направленной на интеграцию детей и молодежи из числа мигрантов в сфере образования. В основу этого обзора легли исследования по оценке, проведенные Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)[107].

1. **Поддержка чувства общности у учащихся-мигрантов**
   - На психологическое состояние учащихся-мигрантов влияют не только различия между их страной происхождения и принимающей страной, но и то, насколько успешно школы и местные общины в принимающей стране помогают им преодолевать те многочисленные препятствия, с которыми они сталкиваются на пути к хорошей успеваемости в школе и построению новой жизни.

2. **Решение проблемы концентрации детей из необеспеченных семей в школах, в которые принимают учащихся-мигрантов**
   - Предоставление родителям-мигрантам информации об имеющихся вариантах школьного обучения для их детей (это поможет родителям преодолеть препятствия финансового и/или организационно-технического характера при получении доступа к той школе, которую они выбрали).
   - Ограничение для благополучных школ возможности отбирать учащихся исходя из их социально-экономического статуса; это делается путем предоставления слишком востребованным школам финансовых стимулов для зачисления учащихся-мигрантов.
   - Удержание учащихся из более обеспеченных семей в тех школах, в которые также принимают детей мигрантов, и привлечение таких учащихся в эти школы. Например, школы в неблагополучных районах могут сделать свои учебные программы более привлекательными для учащихся с разным социально-экономическим статусом путем включения в эти программы специальных курсов по математике, естественным наукам и/или искусству.

3. **Решение в приоритетном порядке проблемы языкового барьера**
   - Интеграция языкового и предметного обучения с младших классов. Прием детей-мигрантов в обычные классы с начала их школьного обучения дает лучшие результаты, чем зачисление их в подготовительные языковые классы с отложенным поступлением в обычные классы. При том, что обучение языку имеет исключительно важное значение, его следует предлагать в дополнение к обычным предметам, а не вместо них.
   - Оказание помощи учителям в определении тех учащихся, которых необходимо обучать языку. В некоторых странах (например, в Дании и Германии) регулярно оцениваются языковые способности детей дошкольного возраста. Принципы и методики обучения второму языку должны быть включены как в программу основной подготовки учителей, работающих с учащимися-мигрантами, так и в программу повышения квалификации таких учителей без отрыва от работы.

4. **Использование преимуществ, связанных с программами обучения в раннем возрасте**
   - Расширение доступа к качественным программам обучения детей дошкольного возраста и ухода за такими детьми в целях поощрения участия детей в этих программах с самого раннего возраста.

---

107 OECD 2015, указ. соч.

- Адаптация программ к потребностям детей-мигрантов дошкольного возраста, в том числе путем предложения языковой подготовки.
- Установление контакта с родителями-мигрантами в целях повышения их информированности о программах обучения, существующих для их детей, и о том, как они могут записать своих детей в эти программы.
- Мониторинг качества программ дошкольного образования и ухода за детьми младшего возраста. Качество этих программ измеряется не только тем, соответствуют ли они нормативным положениям, но и тем, хорошо ли подготовлены воспитатели к работе с детьми младшего возраста, а также тем, определены ли и обеспечиваются ли индивидуальные потребности детей.

5. Устранение недостатков, связанных с практикой оставления на второй год и ранним определением направления образования для учащихся-мигрантов

- Сокращение практики распределения учащихся по группам в соответствии с их способностями и оставления на второй год или же упразднение такой практики. Вместо этого должно присутствовать выявление на раннем этапе учащихся, испытывающих трудности с учебой, и оказание им дополнительной поддержки. Необходимо на раннем этапе определять потребности учащихся-мигрантов в обучении языку (поскольку навыки чтения играют ключевую роль во всем процессе обучения).
- Недопущение подходов, в рамках которых на раннем этапе обучения определяется направление образования учащихся-мигрантов. Учащиеся могут приобрести навыки, необходимы им для того, чтобы приносить пользу обществу и полноценно участвовать в экономике, в рамках как академических программ, так и программ профессионального обучения. Необходимо предоставить учащимся-мигрантам достаточное время на обучение, с тем чтобы они могли полностью реализовать свой потенциал, и только после этого – направлять их на какую-либо конкретную учебную программу.

6. Подготовка учителей к работе в мультикультурных классах

- Проведение специального формального обучения по вопросам многообразия, межкультурной педагогики и языковой подготовки для руководства школ и учителей (в рамках программ основной подготовки учителей и в рамках повышения квалификации без отрыва от работы).
- Обучение учителей проведению промежуточного оценивания, при помощи которого учителя отслеживают успехи учащихся и адаптируют свою работу с учетом индивидуальных потребностей учащихся.
- Создание стимулов, привлекающих учителей и руководителей школ к работе в школах, в которых учатся дети из необеспеченных семей. К таким стимулам относятся специализированная базовая подготовка и повышение квалификации без отрыва от работы, наставничество для учителей, начинающих работать в таких школах; финансовое вознаграждение и профессиональное признание.

7. Использование высокой мотивации мигрантов и их готовности работать для достижения своей цели

- Как показала, например, Программа ОЭСР по оценке международных студентов, родители учащихся-мигрантов в Бельгии, Германии и Венгрии с большей вероятностью будут ожидать от своих детей получения диплома о высшем образовании, чем родители учащихся, не имеющих опыта миграции. Это примечательный факт, особенно если учесть, что успеваемость учащихся-мигрантов в этих странах не такая высокая, как успеваемость остальных учащихся, а семьи этих детей менее благополучны с социально-экономической точки зрения, чем семьи учащихся, не являющихся мигрантами.

Два основных вывода

Первый язык ребенка следует признавать и ценить как важное средство обучения и развития личности. Это является вкладом в многообразие общества и повышает его сплоченность, поскольку хорошо интегрированные дети, которые уверенно смотрят в будущее, содействуют общественному благу. Присутствие учителей, оказывающих поддержку в усвоении языка (посредников по вопросам межкультурной и межязыковой коммуникации или двуязычных ассистентов учителя в классе) и поддержка их работы внутри школы имеют принципиальное значение.

Повышение квалификации учителей в области интегрированного предметно-языкового обучения, межкультурной педагогики и работы с мультикультурными классами должно входить в число приоритетных национальных задач всех стран. В каждой школе должен быть разработан (желательно, в сотрудничестве с университетами) хорошо продуманный план создания учебного сообщества, а также поддержки коллегиального обучения и обмена опытом среди учителей. До тех пор, пока с учащимися-мигрантами будут обращаться исключительно как с лицами, которые изучают язык и с которыми работают в основном преподаватели второго языка, эти учащиеся будут сталкиваться с излишними препятствиями. Единственной реально работающей моделью является общешкольный подход.

СОДЕЙСТВИЕ НАЛАЖИВАНИЮ ХОРОШИХ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ШКОЛАМИ И СЕМЬЯМИ УЧАЩИХСЯ-МИГРАНТОВ

Учеба в школе в Соединенном Королевстве: руководство для родителей

Финансируемая местными советами Лондона неправительственная организация «Инициатива за социальную интеграцию» совместно с Мидлсекским университетом разработала «Руководство по британской системе образования», предназначенное для родителей чернокожих детей и детей, представляющих этнические меньшинства (в том числе для детей вновь прибывших мигрантов и беженцев). Это руководство, опубликованное в декабре 2010 года, основано на исследованиях, проведенных с участием родителей, учителей и других лиц, занятых в образовании; в нем приводятся основные факты, которые родители должны знать о школьной системе Соединенного Королевства.

В нем обозначены некоторые из основных отличий системы образования Соединенного Королевства от других стран. Помимо этого, в руководстве изложены ключевые характеристики системы образования (например, обязательное школьное образование (начальное и среднее) детей в возрасте от 5 до 16 лет), а также весь процесс обучения в школе – от получения места в начальной школе до экзаменов, которые должен сдать ребенок, чтобы окончить школу. В последнем разделе содержится важная информация, которую должны знать родители – например, о поведении, которое ожидается от детей в школе.

Источник: Nonchev, A. and Tagarov, N. Integrating refugee and asylum-seeking children in the educational systems of EU member states [Интеграция детей из числа беженцев и просителей убежища в образовательные системы государств-членов ЕС]. Sofia, Center for the Study of Democracy, 2012, pp. 322-323, http://www.csd.bg/fileadmin/user_upload/INTEGRACE_handbook.pdf.

Привлечение родителей в Соединенном Королевстве: поддержка и «родители-лидеры»

Родители из числа беженцев и мигрантов часто имеют проблемы с интеграцией и знанием и освоением английского языка, и это может отражаться на их детях и их способности хорошо учиться и достигать успехов в школе. Для решения этого вопроса многие школы предоставляют информацию таким родителям через специального сотрудника школы или координатора по вопросам беженцев, который помогает им преодолеть проблемы, связанные с получением жилья и пособий. Работа таких специалистов включает оказание помощи родителям в получении доступа к медицинской помощи, более качественному жилью и урокам английского языка; она аналогична поддержке, оказываемой социальным работником. В некоторых случаях координатор по вопросам беженцев помогает семье найти юриста, который окажет им помощь с ходатайствами и апелляциями по вопросу о предоставлении убежища.

Детские центры, работающие с семьями из Сомали, служат примером другого подхода. Эти центры находят сомалийские семьи по направлениям патронажных и других медицинских работников, через местные общественные организации по вопросам беженцев, при помощи обходов жителей в конкретных районах и обращения к родителям на улице. После этого родителей детей младшего возраста из числа сомалийцев приглашают на день открытых дверей и открытый урок в детском центре.

По меньшей мере в двух регионах Соединенного Королевства центры для детей «Уверенный старт» нанимают «родителей-лидеров» из числа представителей сомалийской общины для поощрения использования родителями бесплатно предоставляемых детских садов. Большинство родителей придает большее значение неформальным личным рекомендациям, и именно это лежит в основе работы «родителей-лидеров». Родители-сомалийцы, у которых имеется опыт, связанный с формальным образованием для детей младшего возраста, приглашаются на работу детскими центрами, с тем чтобы они привлекали других родителей и направляли их на открытые уроки в детских садах при этих детских центрах.

Сомалийские «родители-лидеры» проходят тщательный отбор, поскольку сомалийская община в Соединенном Королевстве поделена по клановому и региональному признакам. Важно, чтобы эти родители могли информировать все части сомалийской общины. Обычно они получают за свою работу небольшую плату или ваучеры. Как показывает оценка данной программы, это эффективный способ привлечения семей беженцев к использованию предлагаемых бесплатных мест в детских садах на неполный день. При этом «родители-лидеры» должны отбираться теми людьми, которые понимают сомалийскую общину. Для того чтобы программа была успешной, также необходимы планирование и постоянная оценка информационно-просветительской работы.

Источник: Nonchev and Tagarov (2012), p. 327.

Основные выводы по этой теме указывают на необходимость следующих мер, направленных на повышение успеваемости и общего благополучия учащихся из числа мигрантов[108]:

- Потребности в области образования рассматриваются на индивидуальной основе (универсальной стратегии не существует).
- Знания, ранее полученные учащимися, оцениваются, анализируются и признаются.
- Проводится целевое обучение языку.
- Первый язык учащихся признается и ценится.
- Учащихся обучают высококвалифицированные специалисты, которые активно участвуют в жизни общины.
- Существуют естественные зоны интеграции с учащимися, не являющимися мигрантами.
- Неблагополучным учащимся предоставляется дополнительная поддержка (например, со стороны учителей, которые оказывают помощь в изучении языка); школы обеспечивают им доступ к внешкольным мероприятиям и участие в них.
- Основой культуры школы является инклюзивность, общешкольный подход и абсолютная нетерпимость к дискриминации и травле.
- Родителям предоставляются площадки для активного участия в деятельности школы, а также реальная возможность защищать право своих детей на получение образования.

108 OECD 2018, указ. соч.

СПРАВОЧНЫЕ РЕСУРСЫ К МОДУЛЮ 8

- Bunar, N., Migration and Education in Sweden: Integration of Migrants in the Swedish School Education and Higher Education Systems [Миграция и образование в Швеции: интеграция мигрантов в шведские системы школьного и высшего образования], NESET II ad hoc question No. 3, 2017, http://nesetweb.eu/wp-content/uploads/2016/02/Migration-and-Education-in-Sweden.pdf.
- Bunar, N. (ed.), Education – hope for newcomers in Europe [Образование – надежда для вновь прибывших в Европу]. Brussels, Education International, 2018, https://issuu.com/educationinternational/docs/28_feb_doc_web.
- Education International Refugee Education Conference – providing education to refugee children from conflict areas in the Middle East. Fast track to equal opportunities and integration [Международная конференция по вопросам образования беженцев – Обеспечение образованием детей-беженцев из районов конфликта на Ближнем Востоке: кратчайший путь к равным возможностям и интеграции]. Brussels, Education International, 2016, https://eventmobi.com/api/events/15031/documents/download/5f6c7b88-1b28-4c4c-ae66-dc0209745462.pdf/as/Education%20Refugee%20Conference%20Reader.pdf.
- Promoting the Educational Success of Children and Youth Learning English: Promising Futures [Содействие успешному обучению детей и молодежи, изучающих английский язык: перспективное будущее], United States National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. Washington, The National Academies Press, 2017, http://www.nationalacademies.org/hmd/Reports/2017/promoting-the-educational-success-of-children-and-youth-learning-English.aspx.
- Teaching Academic Content and Literacy to English Learners in Elementary and Middle School [Преподавание учебных тем и грамотности изучающим английский язык в начальной и средней школе], United States Department of Education. Washington, The Institute of Education Sciences, 2017, https://ies.ed.gov/ncee/wwc/PracticeGuide/19.
- Helping immigrant students to succeed at school – and beyond [Помочь учащимся-иммигрантам преуспеть в школе – и не только в школе]. Paris, OECD, 2015, https://www.oecd.org/education/Helping-immigrant-students-to-succeed-at-school-and-beyond.pdf.
- Ofsted, Overcoming barriers: ensuring that Roma children are fully engaged and achieving in education [Преодоление барьеров: обеспечение полного обучения и хорошей успеваемости детей рома], 2014, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/430866/Overcoming_barriers_-_ensuring_that_Roma_children_are_fully_engaged_and_achieving_in_education.pdf.

- Eurostat, Young people – migration and socioeconomic situation [Молодежь: миграция и социально-экономическое положение], 2014, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Young_people_-_migration_and_socioeconomic_situation.
- Immigrant students at school – Easing the journey towards integration [Учащиеся-иммигранты в школе: облегчение пути к интеграции]. Paris, OECD, 2015, http://www.oecd.org/education/immigrant-students-at-school-9789264249509-en.htm.
- Schneider, J. et al., Handbook Mentoring: Mentoring for migrant youth in education – *A handbook on how to make mentoring sensitive to a diverse student population [Наставничество для молодых мигрантов в сфере образования: руководство по вопросам учета многообразия учащихся]. Sirius Network, 2017,* http://www.sirius-migrationeducation.org/handbook-mentoring/.
- Flaris, P. and Severiens, S., Handbook of NAOS Study Visits: A Synthesis of Good Practices in Teachers' Professional Development in Primary and Secondary Schools [Руководство по ознакомительным поездкам NAOS: обобщение хорошей практики в области повышения профессиональной квалификации учителей начальных и средних школ]. Brussels, Sirius NAOS, 2017, http://naos.risbo.org/wp-content/uploads/2017/08/Handbook-study-visits.pdf.
- European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Current migration situation in the EU: Education [Текущая ситуация с миграцией в ЕС: образование], 2017, http://fra.europa.eu/en/publication/2017/current-migration-situation-eu-education.
- EUROCITIES: Cities' actions for the education of refugees and asylum seekers [Меры, принимаемые городами для поддержки образования для беженцев и просителей убежища]. Brussels, European Commission, 2017, http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Education%20report_Final%20Version.pdf.
- Nonchev, A. and Tagarov, N., Integrating refugee and asylum-seeking children in the educational systems of EU member states [Интеграция детей из числа беженцев и просителей убежища в образовательные системы государств-членов ЕС]. Sofia, Center for the Study of Democracy, 2012, p. 53, http://www.csd.bg/fileadmin/user_upload/INTEGRACE_handbook.pdf.
- Lahdenperä, P., From monocultural to intercultural ways of thinking on integration and development of education in Language, Inclusion and Labour Markets [От монокультурного к межкультурному мышлению в вопросах интеграции и развития образования: языковая подготовка, инклюзивность и доступ к рынку труда]. Torshavn, Nordiska Ministerrådet, 2017, http://mdh.diva-portal.org/smash/get/diva2:1139329/FULLTEXT01.pdf.
- United Nations, International Migration Report – Highlights [Доклад о международной миграции: основные положения]. New York, UN, 2017, https://www.un.org/development/desa/publications/international-migration-report-2017.html.
- MALDEF, School Bullying and Harassment Based on Actual or Perceived Race, Ethnicity, National Origin, or Immigration Status FAQs for Students, Educators, and Social Service Providers [Травля и притеснения в школах по признаку фактической или кажущейся расы, этнической принадлежности, национального происхождения или статуса иммигранта: часто задаваемые вопросы для учащихся, преподавателей и сотрудников социальных служб], 2017, http://maldef.org/assets/pdf/21317_MALDEF_NEA_on_Bullying_Schools.pdf.
- Promoting citizenship and the common values of freedom, tolerance and non-discrimination through education [Содействие гражданству и общим ценностям свободы, толерантности и недискриминации при помощи образования], Informal Meeting of European Union Education Ministers, Paris, 2016, https://euroclio.eu/wp-content/uploads/2016/04/citizenship-education-declaration_en.pdf.
- The resilience of students with an immigrant background [Способность преодолевать трудности у учащихся с опытом иммиграции]. Paris, OECD publishing, 2018, http://www.oecd.org/education/the-resilience-of-students-with-an-immigrant-background-9789264292093-en.htm.

Полезные веб-сайты

- TES, Teachers TV: Refugee Kids [Телевидение для учителей – Дети-беженцы], https://www.tes.com/teaching-resource/teachers-tv-refugee-kids-6047898.
- UNHCR, Teaching Resources [Методические материалы для учителей], http://www.unhcr.org/teaching-resources.html.
- MIPEX, Education [Образование], http://mipex.eu/education.
- European Commission, School education for migrants [Школьное образование для мигрантов], https://ec.europa.eu/education/policy/migration/schools_en.
- Migrant Rights Centre Ireland, Migrant Education Access [Доступ мигрантов к образованию], http://www.mrci.ie/tag/migrant-education-access/.
- Migrant Rights Centre Ireland, Young People and Education [Молодежь и образование], https://www.mrci.ie/our-work/young-people-education/.

МОДУЛЬ 9. ОХРАНА ЗДОРОВЬЯ МИГРАНТОВ

ПРАВО МИГРАНТОВ НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И ИХ ДОСТУП К УСЛУГАМ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

ЗДОРОВЬЕ, ПРАВА ЧЕЛОВЕКА И МИГРАЦИЯ

Здоровье является неотъемлемой частью благополучия человека и влияет на то, насколько и каким образом человек участвует в жизни общества в целом. Более здоровые мигранты способны больше работать и больше зарабатывать и могут построить для себя более широкие системы социальных связей. Более полная интеграция, в свою очередь, улучшает результаты в области охраны здоровья, поскольку в этом случае мигранты имеют больше возможностей обращаться за медицинской помощью, когда им это необходимо.

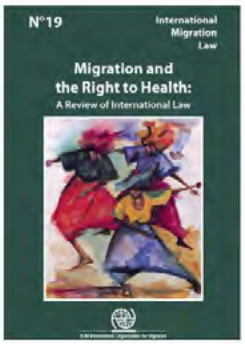
В связи с тем, что переезд в другую страну в целом предполагает хорошее здоровье, состояние здоровья мигрантов часто лучше, чем у людей, не являющихся мигрантами. Это так называемый «эффект здорового мигранта», который, однако, ослабевает по мере увеличения времени пребывания в принимающей стране. На результатах в области охраны здоровья мигрантов также сказываются качество жизни в стране происхождения, сам процесс миграции, а также условия работы и жизни в принимающей стране. Сам опыт миграции может вызвать стресс, который позднее может по-разному сказаться на состоянии здоровья мигрантов (в зависимости от социально-экономических и медико-санитарных условий, имевшихся в стране происхождения, и того, насколько хорошо мигранты устроены в принимающей стране)[109].

Здоровье закреплено в качестве права человека в различных документах наднационального характера.

- На международном уровне право на здоровье впервые было сформулировано в **Уставе Всемирной организации здравоохранения** (ВОЗ) 1946 года.
- В статье 25 Всеобщей декларации прав человека 1948 года говорится о здоровье как части права на достаточный жизненный уровень.
- Статьей 12 **Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах** 1966 года признается право на здоровье в качестве права человека.
- **Резолюция 61.17 «Здоровье мигрантов»**, принятая на сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в 2008 году, подтвердила необходимость основанного на правах человека и ориентированного на обеспечение справедливости межсекторального подхода, укрепляющего системы здравоохранения.
- Статья 35 **Хартии основных прав Европейского союза** гласит, что «каждый человек имеет право иметь доступ к системе профилактических мер в сфере здравоохранения и право пользоваться медицинской помощью на условиях, предусмотренных национальным законодательством и обычаями».
- В статье 13(2) **Резолюции «Права человека мигрантов, не имеющих законного статуса»** (2006) Парламентской ассамблеи Совета Европы доступ к неотложной медицинской помощи назван минимальным стандартом обеспечения основного права на охрану здоровья.

109 OECD, Indicators of Immigrant Integration [Показатели интеграции иммигрантов], *указ. соч.*

Обзор международного права по вопросам миграции и права на здоровье



International Migration Law N°19 - Migration and the Right to Health: A Review of International Law

Author/s: Paola Pace
Year: 2009
Language: English
Publication Type: Reports (External)

Download this Publication

Description:
The objective of this publication is primarily to promote respect by the State for the right to health for all those who migrate. Secondly, the publication aims more generally at guiding the reader through the myriad of norms and principles contained in international instruments impacting on migrating persons' right to health. Finally, considering the importance of the application *de iure* and *de facto* of the human rights norms which are at the core of migrating persons' protection, examples of compliance or non-compliance by States with relevant articles of human rights instruments have been added. It is hoped that this publication brings us one step closer in ensuring implementation of the law by way of policies, programmes and projects that are respectful of the human rights of all, including those who migrate.

Источник: Migration Health Research, Overview on International Law concerning migration and the right to health [Обзор международного права по вопросам миграции и права на здоровье], https://migrationhealthresearch.iom.int/international-migration-law-n%C2%B019-migration-and-right-health-review-international-law.

Основные факты о правах человека и здоровье

Далее приводятся основные факты, установленные Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и касающиеся государственной политики и практики в отношении права на здоровье [110].

- В соответствии с Уставом ВОЗ (1946), «...обладание наивысшим достижимым уровнем здоровья является одним из основных прав всякого человека».
- «Понимание здоровья в качестве одного из прав человека налагает на государства юридическое обязательство обеспечить доступ к своевременной, приемлемой и доступной по стоимости медицинской помощи надлежащего качества, а также соответствующие детерминанты здоровья, такие как безопасная питьевая вода, санитария, пищевые продукты, жилье, связанная со здоровьем информация и санитарное просвещение и гендерное равенство.
- Обязанность государств поддерживать право на здоровье – в том числе путем выделения «максимальных имеющихся ресурсов» для прогрессирующего достижения этой цели – рассматривается в рамках различных международных механизмов в области прав человека, таких как *Универсальный периодический обзор* или *Комитет по экономическим, социальным и культурным правам*. Во многих случаях право на здоровье закреплено в национальном законодательстве или конституции.
- Подход к охране здоровья на основе соблюдения прав человека требует, чтобы политика и программы здравоохранения уделяли приоритетное внимание потребностям тех, кто находится в конце пути к обеспечению большей справедливости, – этот принцип отражен в недавно принятой Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года и в концепции всеобщего охвата медицинскими услугами.
- Правом на здоровье необходимо пользоваться при отсутствии дискриминации на основе расы, возраста, этнической принадлежности или какого-либо другого

110 WHO, Human rights and Health: Key Facts [Права человека и здоровье: основные факты], указ. соч.

состояния. Соблюдая принципы недискриминации и равенства, государства должны принимать меры для исправления любых дискриминационных законов, практики и политики.

- Другой особенностью подходов на основе соблюдения прав человека является конструктивное участие. Это означает, что национальные заинтересованные стороны, включая негосударственные структуры, такие как неправительственные организации, принимают конструктивное участие в формировании программ на всех этапах – оценки, анализа, планирования, осуществления, мониторинга и аналитического отчета».

Центр знаний ВОЗ по вопросам здоровья и миграции

Центр знаний ВОЗ по вопросам здоровья и миграции был создан Европейским региональным бюро ВОЗ, Министерством здравоохранения Италии, Региональным советом по вопросам здравоохранения Сицилии и Европейской комиссией. Это партнерство имеет своей целью развитие экспертного потенциала и профессиональных знаний по аспектам миграции, связанным со здравоохранением, и широкое распространение знаний и информации в этой области. Центр знаний был создан в ноябре 2016 г. в связи с необходимостью существования единой организации, занимающейся вопросами миграции и здравоохранения в регионе. Он служит площадкой для обмена научными знаниями, укрепления потенциала и предоставления информации для разработки политики в этой области. Платформа ведет работу по пяти первоочередным направлениям – расширение знаний о миграции и здоровье, проведение серии вебинаров, летняя школа, диалоги по вопросам политики и встречи высокого уровня.

Источник: Knowledge Hub on Health and Migration, http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-determinants/knowledge-hub-on-health-and-migration.

СОЦИАЛЬНЫЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ ЗДОРОВЬЯ И СПРАВЕДЛИВОСТЬ В ВОПРОСАХ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ

Социальными детерминантами здоровья являются условия, в которых люди рождаются, растут, живут, работают и стареют. Эти обстоятельства формируются под влиянием распределения финансов, власти и ресурсов на глобальном, национальном и местном уровне. Социальные детерминанты здоровья являются основной причиной неравенства в области здоровья – несправедливых и предотвратимых различий в состоянии здоровья, наблюдаемых внутри стран и между странами[111].

Социальное неравенство в сфере здоровья проистекает из неравенства условий повседневной жизни и действия основных факторов, его порождающих: неравенства с точки зрения наличия власти, денег и ресурсов. Как отмечает ВОЗ, «социальная несправедливость убивает в огромных масштабах»[112]. Поскольку эти виды неравенства считаются

111 Wilkinson, R. and Marmot, M. (eds.), Social determinants of health: the solid facts [Социальные детерминанты здоровья: неопровержимые факты]. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 2003), http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/98438/e81384.pdf.

112 WHO, Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health [Устранение разрыва в течение жизни одного поколения: равенство в сфере здравоохранения благодаря мерам в отношении социальных факторов, влияющих на здоровье]. Geneva, WHO, 2008, http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43943/9789241563703_eng.pdf;jsessionid=67C0D0DF98223FC60A0B6158B1E0ACF1?sequence=1..

несправедливыми, их называют «несправедливостью»[113]. Эту несправедливость как продукт общества можно устранить при помощи действенных мер политики[114].

Европейский союз подтвердил, что сокращение несправедливости в сфере здоровья имеет особое значение для групп мигрантов, в том числе для мигрантов с неурегулированным статусом[115]. Как отмечается в резолюции Европейского парламента от 8 марта 2011 года, «всеобщий охват, доступ к высококачественной помощи, справедливость и солидарность являются общими ценностями и принципами, которые лежат в основе систем здравоохранения государств-членов ЕС».

Государства-участники ОБСЕ тоже признают эти вопросы и значение равного доступа мигрантов к услугам здравоохранения, как это указано в обязательстве, закрепленном в **Хельсинкской декларации 1992 года**.

Алма-Атинская декларация ВОЗ (1978) является вехой в дискуссии о справедливости в вопросах охраны здоровья[116]. В ней отмечается необходимость незамедлительных мер со стороны всех правительств, всех работников в сфере здравоохранения и развития и всей мировой общественности в целях охраны и укрепления здоровья всех народов мира. Это первая международная декларация, в которой подчеркивается значение первичной медико-санитарной помощи; данный документ стал важным событием XX века в области охраны здоровья населения.

ЗДОРОВЬЕ МИГРАНТОВ И УЯЗВИМОСТЬ ИХ ПОЛОЖЕНИЯ

Существуют два социальных детерминанта здоровья, касающиеся непосредственно мигрантов:

- социальное положение мигрантов с точки зрения наличия власти, денежных средств и ресурсов может быть менее благоприятным;
- миграция как таковая может быть социальным детерминантом здоровья[117].

Бедность и статус мигранта могут сказываться на доступе мигрантов к услугам здравоохранения. Возможные факторы, определяющие уязвимое положение мигрантов, и барьеры для доступа к услугам здравоохранения могут включать следующее[118]:

113 Kawachi, I. et al., A glossary for health inequalities [Глоссарий терминов, описывающих неравенство в области здоровья], Journal of Epidemiology & Community Health, 2002 https://jech.bmj.com/content/56/9/647.

114 Dalgren, G. and Whitehead, M., European strategies for tackling social inequalities in health [Европейская стратегия решения проблемы социального неравенства в сфере здоровья]. Geneva, WHO, 2007, http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0018/103824/E89384.pdf.

115 European Parliament Committee on the Environment, Public Health and Food Safety, Report on reducing health inequalities in the EU [Доклад о сокращении неравенства в здоровья в ЕС], 8 February 2011, http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0032&language=EN.

116 WHO, WHO called to return to the Declaration of Alma-Ata [ВОЗ призвала вернуться к Алма-Атинской декларации], http://www.who.int/social_determinants/tools/multimedia/alma_ata/en/.

117 Karl-Trummer, U. and Sardadvar, S. The interplay of health, migrant status and socioeconomic status in eight EU countries [Взаимосвязь здоровья, статуса мигранта и социально-экономического статуса в восьми странах ЕС] – In: Ingleby, D. et al. (eds.), COST Series on Health and Diversity, Vol. 1: Health inequalities and risk factors among migrants and ethnic minorities. Antwerp, Garant, 2012, p. 79.

118 Rechel, B. et al. (eds.). Migration and health in the European Union [Миграция и здоровье в Европейском союзе]. Berkshire, Open University Press, 2011.

- низкий социально-экономический статус;
- недостаток знаний о системе здравоохранения принимающей страны;
- незнание своих законных прав на охрану здоровья;
- ложные ожидания из-за недостаточного опыта;
- недостаточное владение местным языком;
- риск дискриминации;
- в случае мигрантов с неурегулированным статусом – ограниченные права доступа к услугам.

Миграция, психическое здоровье и благополучие

Исследования указывают на то, что миграция связана с ухудшением состояния психического здоровья и благополучия.

- Сравнительное исследование, проведенное в Европейском союзе, установило, что опыт миграции может быть причиной депрессии и психоза[119].
- Беженцы подвергаются повышенному риску травматизации и посттравматических стрессовых расстройств.
- Для мигрантов, проходящих психиатрическое лечение и психотерапию, особенно большое значение имеет внимание к культурных и коммуникативным факторам.

Гендерные аспекты здоровья мигрантов

Опросы, проведенные в разных странах, показали, что статус мигранта является важным прогностическим фактором ухудшения состояния здоровья женщин-мигрантов, определенного путем самооценки. Опросы также показали, что женщины-мигранты сталкиваются с проблемой противоречащих друг другу культурных норм и социальных ожиданий, характерных для их страны происхождения и принимающей страны, и что это приводит к серьезным последствиям для их физического и психического благополучия[120].

В случае женщин-мигрантов на доступ к медицинской помощи и ее качество негативно влияет недостаточное внимание к тому, что эти женщины могут иметь более низкий уровень образования и грамотности, а также проблемы, с которыми они сталкиваются в связи со своим более низким социально-экономическим статусом. Установлено, что по сравнению со средним населением женщины-мигранты чаще получают недостаточную дородовую и послеродовую помощь[121].

119 Levecque, K. and Van Rossem, R. Depression in Europe: does migrant integration have mental health payoffs? A cross-national comparison of 20 European countries [Депрессия в Европе: приносит ли интеграция мигрантов результаты в области психического здоровья? Сопоставление 20 европейских стран], Ethnicity and Health, 20:1, 2015, стр. 49-65.

120 Karl-Trummer and Sardadvar, указ. соч.

121 Trummer, U. et al., Subproject B: Migrant-friendly information and training in mother and child care [Ориентированные на мигрантов информация и обучение в области охраны здоровья матери и ребенка], MFH, November 2003, http://mfh-eu.net/public/files/experiences_results_tools/spb_motherchild/01_SPB_fact_sheet_final.pdf.

Портал научных исследований по вопросам здоровья мигрантов (сеть MHADRI)

Портал по научным исследованиям в области здоровья мигрантов представляет собой архив публикаций, проектов, материалов научных партнерств, бюллетеней, руководств и пособий по вопросам миграции и здоровья, связанный с Агентством ООН по вопросам миграции. В 2016 г. Отдел по вопросам здоровья мигрантов этого агентства совместно с рядом научных институтов и учреждений-партнеров начал осуществление Научно-исследовательской инициативы по вопросам здоровья мигрантов и развития (Migration Health and Development Research Initiative – MHADRI). Эта сеть была сформирована в связи с необходимостью создания глобального альянса исследователей и ученых, занимающихся вопросами здоровья мигрантов, в качестве платформы для обмена информацией, сотрудничества, проведения исследований на стыке здоровья и миграции, поддержки этих исследований и распространения их результатов. Основным приоритетом MHADRI является участие в исследованиях развивающихся стран и поддержка этих исследований. В 2017 г. члены сети поручили Агентству по вопросам миграции выполнять функции секретариата сети, и теперь оно выполняет функции поддержки коммуникации, развития архива членов и административной поддержки. Сеть не принадлежит какой-либо одной организации. Основными принципами MHADRI являются независимый научный подход и участие всех заинтересованных сторон.

Источник: MHADRI Migration Health Research Portal [Портал научных исследований по вопросам здоровья мигрантов], https://migrationhealthresearch.iom.int/mhadri.

ИЗМЕРЕНИЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ИНТЕГРАЦИИ МИГРАНТОВ В НАЦИОНАЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

Интеграцию мигрантов в национальные системы здравоохранения можно измерить, и одним из важных инструментов для этого является Индекс политики интеграции мигрантов (MIPEX, был представлен в Модуле 1). **Компонент здравоохранения** в Индексе политики интеграции мигрантов (MIPEX) представляет собой список вопросов, который дополняет другие семь компонентов индекса MIPEX (рассматривались в Модуле 1) и при помощи которого (в его последней редакции 2015 года) осуществляется мониторинг политики, затрагивающей интеграцию мигрантов, в 38 странах. Список вопросов по здравоохранению разработан на основе документа «Рекомендации относительно мобильности населения, миграции и доступа к услугам здравоохранения», принятого в 2011 г. Советом Европы; эти рекомендации, в свою очередь, были сформулированы в процессе консультаций, длившихся два года и проходивших с участием ученых, межправительственных и неправительственных организаций и широкого круга специалистов по вопросам предоставления медицинских услуг мигрантам. Подготовка рекомендаций была частью проекта EQUI-HEALTH, который в 2013-2016 гг. осуществляла Международная организация по миграции (МОМ)[122] в сотрудничестве с Группой по вопросам миграционной политики (Migration Policy Group) и сетью «Адаптация европейских служб здравоохранения к многообразию» (Adapting European health services to diversity – ADAPT) организации «Европейское сотрудничество в области науки и технологий» (European Co-operation on Science and Technology)[123].

122 Equi-Health: Fostering health provision for migrants, the Roma, and other vulnerable groups [Развите оказания услуг здравоохранения мигрантам, рома и другим уязвимым группам], http://equi-health.eea.iom.int/.

123 European in Science and Technology (COST), Adapting European health systems to diversity (ADAPT) [Адаптация европейских систем здравоохранения к многообразию], http://www.cost.eu/COST_Actions/isch/IS1103.

При помощи списка вопросов по здравоохранению в индексе MIPEX измеряется справедливость политики в четырех областях:

А. Права мигрантов на медицинское обслуживание;

Б. Доступность услуг здравоохранения для мигрантов;

В. Готовность служб здравоохранения учитывать потребности мигрантов;

Г. Меры по обеспечению изменений.

Краткий обзор результатов измерения MIPEX[124]

В разделе А «Право мигрантов на медицинские услуги» рассматриваются предусмотренные законом права мигрантов на медицинское обслуживание; при этом принимаются во внимание административные барьеры, которые часто затрудняют фактическое получение мигрантами этих услуг. Оценка 100 баллов в этом разделе означает полное равноправие мигрантов с гражданами. Для трудовых мигрантов оценка по этой шкале составила 71 балл, а для просителей убежища – 60 баллов. В ходе исследований было установлено, что из-за требований в отношении занятости или срока пребывания в стране трудовые мигранты часто вынуждены приобретать частную страховку или оплачивать счета за медицинские услуги самостоятельно. Просители убежища редко имели право на получение полного набора услуг здравоохранения.

Оценки в условных баллах в разделе Б «Доступность услуг здравоохранения» показали, что усилия по информированию мигрантов об их праве на охрану здоровья и порядке осуществления этого права, а также другие меры, призванные помочь мигрантам в получении помощи, в значительной степени различаются в разных странах. Медицинские работники часто информированы о правах так же плохо, как сами мигранты.

В оценках в разделе В «Готовность служб здравоохранения учитывать потребности мигрантов» имели место наибольшие расхождения между странами: восемь стран не принимают никаких мер для обеспечения особых потребностей мигрантов, и всего семь стран получили оценки выше 70 баллов.

Оценки в разделе Г «Меры по обеспечению изменений» показали, что сбор данных, исследования, планирование, консультации и координация, необходимые для разработки эффективной политики, осуществляются лишь в нескольких странах.

124 Summary Report on the MIPEX Health Strand and Country Reports [Сводный отчет о компоненте здравоохранения в индексе MIPEX и отчеты стран], International Organization for Migration (IOM) Migration Research Series No 52. Geneva, IOM, 2016.

Обзор компонента здравоохранения в индексе MIPEX

Дополнительную информацию, в том числе отчеты по конкретным странам, можно найти на веб-сайте MIPEX.

Отчеты по странам: https://publications.iom.int/books/mrs-no-52-summary-report-mipex-health-strand-and-country-reports.

Компонент здравоохранения индекса MIPEX: http://www.mipex.eu/health.

Систему оценки MIPEX можно использовать для составления оптимистического и пессимистического сценария охраны здоровья мигрантов.

Оптимистический сценарий оказания мигрантам услуг здравоохранения

Всем жителям по закону и на практике обеспечен такой же объем медицинской помощи, как и гражданам страны. Для реализации своих прав все жители могут получать информацию на различных языках и разными способами, в частности, при помощи посредников по вопросам межкультурной коммуникации. Поставщики медицинских услуг информированы об этих правах, им разрешено обслуживать всех жителей, и благодаря обучению, различным видам услуг перевода, адаптации диагностики и многообразию персонала они достаточно оснащены для обеспечения потребностей мигрантов. Политика в области здравоохранения способствует этим изменениям, а также реагирует на потребности общества, отличающегося все большим многообразием.

Пессимистический сценарий оказания мигрантам услуг здравоохранения

Легальные мигранты, просители убежища и мигранты, не имеющие необходимых документов, лишены доступа к системе здравоохранения, за исключением, возможно, неотложной медицинской помощи. Даже в этом случае их доступ к медицинской помощи может зависеть от усмотрения поставщиков медицинских услуг и связан с оформлением излишне обременительной документации. Мигранты не знают, как получить доступ к системе здравоохранения и решить важные вопросы, связанные со здоровьем. Поставщики медицинских услуг должны сообщать о мигрантах, не имеющих необходимых документов, и их ждут санкции в случае обслуживания таких мигрантов. Поставщики медицинских услуг не проходят подготовку и не располагают персоналом для того, чтобы обслуживать пациентов из числа мигрантов и обеспечивать их потребности, связанные со здоровьем. Политика препятствует

любым улучшениям, поскольку мигранты не учитываются в политике в области здравоохранения, статистике и научных исследованиях, а медицинское обслуживание не рассматривается как одна из областей интеграционной политики.

Измерение результатов работы системы здравоохранения: модель, разработанная ОЭСР

Еще одна система для измерения услуг здравоохранения, предоставляемых мигрантам и другим жителям, разработана Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В этой модели указаны следующие основные компоненты качества медицинской помощи:

- доступность;
- финансовая приемлемость;
- эффективность;
- безопасность;
- учет потребностей (медицинская помощь, ориентированная на пациента).

Все эти компоненты могут требовать особого внимания, если речь идет об обслуживании пациентов-мигрантов.

Источник: OECD, Data for Measuring Health Care Quality and Outcomes [Данные для измерения качества и результатов услуг здравоохранения], http://www.oecd.org/els/health-systems/health-care-quality-indicators.htm.

ХОРОШАЯ ПРАКТИКА В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДОСТУПА МИГРАНТОВ К УСЛУГАМ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В ПРИНИМАЮЩИХ СТРАНАХ

Доступ к информации о соответствующих услугах здравоохранения является особенно сложным вопросом для мигрантов, и поэтому во многих примерах хорошей практики внимание сосредоточено на предоставлении информации мигрантам. Основные проблемы включают следующее:

- языковой барьер и отсутствие профессиональных переводчиков в медицинских учреждениях;
- культурные различия и, в некоторых случаях, неготовность обеих сторон к межкультурной коммуникации;
- нехватка у пациентов из числа мигрантов знаний о системе здравоохранения принимающей страны, в том числе о том, где можно найти необходимую информацию.

Ниже кратко излагаются три примера хорошей практики в области обеспечения доступа мигрантов к услугам здравоохранения.

Кодексы поведения/этики – хорошая практика обеспечения профессионализма

Кодексы поведения или кодексы этики представляют собой официально сформулированную политику, которая определяет профессиональное поведение и содержит соответствующие рекомендации для конкретных должностей. Кодексы для врачей разрабатываются медицинскими ассоциациями с участием (в ограниченной степени) других заинтересованных сторон.

Кодексы поведения, как правило, включают три компонента:

- вступительное слово, в котором содержится подробная информация о том, для кого предназначен кодекс, как он разрабатывался и какова его этическая основа;
- принципы кодекса (например, уважение автономии пациента и принятие обоснованных решений);
- указания относительно выполнения принципов – например, в отношении того, как обеспечить принятие обоснованных решений.

В число важных компонентов кодексов поведения медицинских работников входит описание способов коммуникации с пациентами, а также поведения, выражающего уважение к ценностям и убеждениям пациентов. Это особенно актуально для взаимодействия с пациентами из числа мигрантов, которые могут плохо знать местный язык и система ценностей которых может отличаться от системы ценностей принимающей общины.

В кодексах поведения врачей чаще всего содержатся рекомендации относительно коммуникации с пациентами и сообщения им информации надлежащим образом. В некоторых кодексах также идет речь непосредственно о пациентах из числа мигрантов и проблеме языкового барьера, о также вызовах культурного многообразия.

Пример хорошей практики: кодекс этики Канадской медицинской ассоциации

Ниже приведены соответствующие выдержки из Кодекса этики.

17. При предоставлении медицинских услуг не подвергайте пациента дискриминации по таким признакам, как возраст, пол, семейное положение, состояние здоровья, национальное или этническое происхождение, ограниченные физические или умственные возможности, принадлежность к той или иной политической партии, раса, религия, сексуальная ориентация или социально-экономическое положение.

22. Прилагайте все возможные усилия для коммуникации со своими пациентами таким образом, чтобы они понимали сообщаемую им информацию.

Источник: Canadian Medical Association (CMA), Policy Code of ethics of the CMA, 2004, https://www.cma.ca/Assets/assets-library/document/en/advocacy/policy-research/CMA_Policy_Code_of_ethics_of_the_Canadian_Medical_Association_Update_2004_PD04-06-e.pdf.

Инициатива «Больницы, учитывающие потребности мигрантов» – пример хорошей практики организации медицинских учреждений

В проекте ЕС «Больницы, учитывающие потребности мигрантов» (Migrant Friendly Hospitals), который финансировался совместно с Генеральным директоратом по здравоохранению и делам потребителей (SANCO) Европейской комиссии, участвовали больницы 12 государств-членов Европейского союза, а также эксперты, международные организации и сети, а координатором этой инициативы был назначен один из научных институтов. Партнеры договорились обеспечить, чтобы услуги здравоохранения и вопросы укрепления здоровья, ориентированные на мигрантов и учитывающие их культурные особенности, занимали более заметное место в повестке европейской политики в области здравоохранения. Они также договорились оказывать поддержку другим больницам при помощи подготовки практической информации и пособий. В рамках этой инициативы в избранных больницах ЕС было реализовано три подпроекта в целях тестирования возможности сделать больницы более ориентированными на мигрантов и учитывающими их культурные особенности. Эти подпроекты осуществлялись и финансировались на местном уровне, но при поддержке Европейского процесса оценки эффективности.

Инициатива «Больницы, учитывающие потребности мигрантов»: подпроект А «Улучшение услуг перевода, обеспечивающих коммуникацию с медицинскими работниками»

Пациенты из числа мигрантов или этнических меньшинств часто не могут успешно общаться со своими лечащими врачами. Сотрудники медицинских учреждений часто не могут понять потребности этих пациентов или получить от них другую важную информацию. Язык и коммуникация считаются наиболее распространенным проблемным вопросом, когда речь идет о мигрантах и этнических меньшинствах.

В рамках этого подпроекта девять пилотных больниц (в Дании, Греции, Испании, Финляндии, Ирландии, Италии, Нидерландах, Швеции и Соединенном Королевстве) приняли участие в проекте по улучшению коммуникации с пациентами из числа мигрантов/этнических меньшинств в условиях медицинского учреждения путем реализации мер, перечисленных ниже.

1. Должны предоставляться услуги профессионального устного перевода во всех случаях, когда это необходимо для обеспечения эффективной коммуникации.

2. Пациентов следует информировать о доступных языковых услугах и том, как их получить.

3. У сотрудников медицинского учреждения должна быть возможность профессионально работать с помощью переводчиков.

4. Просветительские материалы для пациентов должны быть переведены на другие языки.

С материалами этого проекта можно ознакомиться по адресу: http://www.mfh-eu.net/public/experiences_results_tools/interpreting.htm

Как показали результаты одной из оценок потребностей, наиболее значимыми мерами по улучшению доступа мигрантов к услугам здравоохранения являются следующие:

- оказание профессиональных услуг перевода для содействия коммуникации с пациентами из числа мигрантов;
- предоставление информации для пациентов и учебно-просветительских материалов в подходящих форматах с учетом языка, культуры и уровня грамотности;
- обучение сотрудников больниц действиям с учетом культурных особенностей и использованию услуг перевода.

По итогам этой инициативы был разработаны европейские рекомендации по политике больниц и других заинтересованных сторон. На конференции «Больницы в условиях культурного многообразия Европы», которая прошла в декабре 2004 г. в Амстердаме, была принята Амстердамская декларация «На пути к больницам, учитывающим потребности мигрантов, в условиях этнического и культурного многообразия Европы»[125].

Амстердамская декларация 2004 года

«На пути к больницам, учитывающим потребности мигрантов, в условиях этнического и культурного многообразия Европы»

В Амстердамской декларации «На пути к больницам, учитывающим потребности мигрантов, в условиях этнического и культурного многообразия Европы» содержатся рекомендации относительно политики больниц и других заинтересованных сторон. Она была представлена на конференции «Больницы в условиях культурного многообразия Европы», которая прошла в декабре 2004 г. в Амстердаме.

Помимо других более конкретных рекомендаций, в Амстердамской декларации изложены четыре важнейших тезиса, касающихся успешного развития услуг и организационной культуры больниц.

- Превращение больниц в медицинские учреждения, учитывающие потребности мигрантов, представляет собой вклад в развитие более индивидуальных и более

125 MFH The Amsterdam Declaration [Амстердамская декларация], указ. соч.

ориентированные на конкретного человека услуг для всех пациентов и клиентов, а также их семей.

- Необходимо повышать уровень информированности об опыте мигрантов и существующих неравенстве и несправедливости в сфере здоровья (например, связанных с гендерным фактором); это приведет к изменениям в коммуникации, организационных процедурах и распределении ресурсов.
- Уделение особого внимания этническим и культурным различиям означает, что существует риск формирования стереотипов; при этом статус мигранта, этническое происхождение, культура, к которой принадлежит мигрант, и религия, которую он исповедует, являются лишь некоторыми из многих аспектов многогранности человека.
- Развитие партнерских связей с местными общественными организациями и группами по защите интересов, которые знают проблемы мигрантов и этнических меньшинств, является важным шагом, который упростит создание системы предоставления услуг, более подходящей с культурной и языковой точки зрения.

Источник: Migrant Friendly Hospitals, Amsterdam Declaration Towards Migrant-Friendly Hospitals in an ethno-culturally diverse Europe [Амстердамская декларация «На пути к больницам, учитывающим потребности мигрантов, в условиях этнического и культурного многообразия Европы»], Amsterdam, 2004, http://www.mfh-eu.net/public/files/european_recommendations/mfh_amsterdam_declaration_english.pdf.

Платформа ZANZU: обеспечение при помощи технологий доступа мигрантов к информации об охране здоровья, учитывающей культурные особенности

Предоставление необходимой и легко доступной информации группам мигрантов имеет большое значение для интеграции мигрантов в системы здравоохранения. Эта информация должна быть составлена с учетом языковых навыков и уровня грамотности, а также возможного существования культурных барьеров при получении или рассмотрении деликатной информации (например, о репродуктивном и сексуальном здоровье).

Веб-сайт и приложение ZANZU помогают решить эти задачи при помощи специальной многоязычной платформы, на которой сообщается информация для мигрантов о сексуальном и репродуктивном здоровье на 13 языках с использованием пиктограмм (https://www.zanzu.de/en/#lang=select).

Платформа Zanzu была создана Федеральным центром по просвещению в области здоровья Германии (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung – BZgA) и Центром экспертной информации в области сексуального здоровья Фландрии (Sensoa). BZgA представляет собой специализированное подразделение Федерального министерства здравоохранения Германии, ответственное за просвещение в области здоровья и мероприятия, направленные на укрепление здоровья и проводимые от имени федерального правительства. Наряду с этим, BZgA является центром Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) по сотрудничеству по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья. Sensoa действует в качестве официальной организации-партнера Министерства социального обеспечения, общественного здоровья и семьи Фландрии и реализует политику в области сексуального здоровья, принятую правительством Фландрии. Содержание веб-сайта этой организации было утверждено международным консультативным советом европейских экспертов в области сексуального и репродуктивного здоровья, в который входили представители ВОЗ.

СПРАВОЧНЫЕ РЕСУРСЫ К МОДУЛЮ 9

- MHADRI Migration Health Research Portal [Портал научных исследований по вопросам здоровья мигрантов MHADRI], https://migrationhealthresearch.iom.int/mhadri.
- ВОЗ, Алма-Атинская декларация 1978 г., http://www.euro.who.int/ru/publications/policy-documents/declaration-of-alma-ata,-1978.
- Migration Health Research, Overview on International Law concerning migration and the right to health [Обзор международного права в области миграции и права на здоровье], https://migrationhealthresearch.iom.int/international-migration-law-n%C2%B019-migration-and-right-health-review-international-law.
- MIPEX, MRS No. 53 – Summary Report on the MIPEX Health Strand and Country Reports [Сводный отчет о компоненте по здравоохранению индекса MIPEX и отчеты стран], https://publications.iom.int/books/mrs-no-52-summary-report-mipex-health-strand-and-country-reports.
- Equi-Health, Milestones and Deliverables [Здоровье мигрантов: этапы и результаты], http://equi-health.eea.iom.int/index.php/migrant-health/milestones-and-deliverables-mh.
- International World Medical Association, Good Practice Examples for International and National Codes of Conduct for Medical Doctors [Примеры хорошей практики в области международных и национальных кодексов поведения врачей],
- https://www.wma.net/policies-post/wma-international-code-of-medical-ethics/.
- Canadian Medical Association (CMA), Policy Code of ethics of the CMA [Кодекс этики Канадской медицинской ассоциации], 2004, https://www.cma.ca/Assets/assets-library/document/en/advocacy/policy-research/CMA_Policy_Code_of_ethics_of_the_Canadian_Medical_Association_Update_2004_PD04-06-e.pdf.
- (Muster-)Berufsordnung für die in Deutschland tätigen Ärztinnen und Ärzte in der Fassung des Beschlusses des 118 Deutschen Ärztetages 2015 in Frankfurt am Main [Примерный профессиональный кодекс врачей, работающих в Германии, в соответствии с решением 118-го совещания врачей Германии (Франкфурт-на-Майне, 2015 г.)], http://www.bundesaerztekammer.de/fileadmin/user_upload/downloads/pdf-Ordner/MBO/MBO_02.07.2015.pdf (нем. яз.).
- General Medical Council (United Kingdom), Ethical guidance [Рекомендации в области этики], https://www.gmc-uk.org/publications/standards_guidance_for_doctors.asp.
- American Medical Association (AMA), AMA Code of Medical Ethics [Кодекс медицинской этики Американской медицинской ассоциации], https://www.ama-assn.org/delivering-care/ama-code-medical-ethics.
- The Migrant Friendly Hospitals Initiative (MFH) [Инициатива «Больницы, учитывающие потребности мигрантов»], www.mfh-eu.net.

- The Migrant Friendly Hospitals, The Amsterdam Declaration Towards Migrant-Friendly Hospitals in an ethno-culturally diverse Europe [Амстердамская декларация «На пути к больницам, учитывающим потребности мигрантов, в условиях этнического и культурного многообразия Европы»], Amsterdam, 2004, http://www.mfh-eu.net/public/files/european_recommendations/mfh_amsterdam_declaration_english.pdf.
- Trummer, U. et al., Subproject B: Migrant-friendly information and training in mother and child care [Ориентированные на мигрантов информация и обучение в области охраны здоровья матери и ребенка], MFH, November 2003, http://mfh-eu.net/public/files/experiences_results_tools/spb_motherchild/01_SPB_fact_sheet_final.pdf.
- Karl-Trummer, U. and Krajic, K., Migrant Friendly Hospitals: Organisations learn Sensitivity for Differences, in Migration and Health. Difference Sensitivity from an Organisational Perspective [Больницы, учитывающие потребности мигрантов: организации учатся учитывать различия]. Malmö, IMER, 2007, pp. 42-61, http://c-hm.com/wp-content/uploads/2015/08/Migrant_Friendly_Hospital_UKT_Krajic.pdf.
- Closing the gap in a generation: health equity through action on the social determinants of health [Устранение разрыва в течение жизни одного поколения: равенство в сфере здравоохранения благодаря мерам в отношении социальных факторов, влияющих на здоровье]. Geneva, WHO, 2008, http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43943/9789241563703_eng.pdf;jsessionid=67C0D0DF98223FC60A0B6158B1E0ACF1?sequence=1.
- Wilkinson, R. and Marmot, M. (eds.), Social determinants of health: the solid facts [Социальные детерминанты здоровья: неопровержимые факты]. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 2003), http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/98438/e81384.pdf.
- Trummer, U. et al., Migrants and Healthcare: Social and Economic Approaches [Мигранты и здравоохранение: социальные и экономические подходы], ASEF Public Health Network, 2014, http://c-hm.com/wp-content/uploads/2015/08/asef-joint-research-migrants-and-healthcare.pdf.
- Веб-страница ZANZU (Мое тело в названиях и рисунках), https://www.zanzu.de/en/#lang=select.

МОДУЛЬ 10. УЧАСТИЕ МИГРАНТОВ В ГРАЖДАНСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ НА МЕСТНОМ И ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Активное участие мигрантов в гражданской и политической жизни принимающей страны является важным аспектом их интеграции. Такое участие дает мигрантам чувство собственной значимости и принадлежности к принимающему обществу, а также укрепляет социальную сплоченность. Доступ к полному объему гражданских и политических прав обычно связан с гражданством. Однако в целом ряде стран региона ОБСЕ неграждане тоже имеют значительные политические права и обязанности.

Мигрантам доступны три основные формы участия в гражданской деятельности и политической жизни:

- участие в добровольных объединениях и гражданских организациях, профсоюзах и политических партиях;
- участие в выборах (право голосовать на общенациональных, региональных и местных выборах и право баллотироваться на местных выборах);
- участие в консультациях государственных органов с населением на общенациональном, региональном или местном уровне.

МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ

Международно-правовые стандарты (Международный пакт о гражданских и политических правах и Международная конвенция о защите прав всех трудящихся-мигрантов и членов их семей) гарантируют всем мигрантам, в том числе мигрантам, не имеющим необходимых документов, доступ практически ко всем гражданским и политическим правам, в частности, к праву на свободу выражения мнения, свободу собраний и объединений, а также на членство в профсоюзах. При этом международные стандарты также допускают ограничения избирательных прав мигрантов в отношении выборов в стране происхождения мигрантов или в принимающей стране.

Среди региональных правовых инструментов следует упомянуть Европейскую конвенцию по правам человека, которая укрепляет право на свободу собраний и объединений, свободу мысли, совести и религии, а также свободу выражения мнения, но допускает определенные ограничения на «политическую деятельность иностранцев» (статья 16). Помимо этого, Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне Комитета министров Совета Европы (1992)[126] касается следующего: (1) свободы слова, собраний, объединений и права участия в общественных опросах, процедурах планирования и других процессах, связанных с проведением консультаций; (2) обязанности поощрять создание и способствовать созданию местных консультативных органов с представительством иностранных жителей; (3) права голосовать на выборах в местные органы при условии, что иностранный житель проживал в соответствующем государстве в течение максимум пяти лет (в том числе права выставлять свою кандидатуру на выборах на государственную должность по усмотрению государств, подписавших Конвенцию). По состоянию на апрель 2018 г. эту конвенцию ратифицировали следующие государства-участники ОБСЕ: Албания, Дания, Исландия, Италия, Нидерланды, Норвегия, Финляндия, Чешская Республика и Швеция; Кипр, Литва, Словения и Соединенное Королевство подписали этот документ. Следует отметить,

126 Совет Европы, Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, 5 февраля 2002 г., https://www.coe.int/ru/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bd4e.

что в государствах, которые ратифицировали эту Конвенцию, уже были приняты меры политики, которые соответствуют ее минимальным стандартам[127].

Конгресс местных и региональных властей Совета Европы специально обратился к вопросу о консультативных органах с участием мигрантов в Резолюции № 141 (2002) «Об участии иностранцев в общественной жизни страны проживания на местном уровне: консультативные советы»[128] и Рекомендации № 115 (2002), в которой тоже рассматриваются консультативные органы, представляющие мигрантов[129].

Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов (1977) обязывает подписавшие ее государства предоставлять трудящимся-мигрантам такое же право, как национальным трудящимся, на объединение в профсоюз для защиты своих экономических и социальных интересов, а также способствовать их участию в жизни предприятия на таких же, как и у национальных трудящихся, условиях (статьи 28 и 29). По состоянию на апрель 2018 года эту Конвенцию ратифицировали следующие государства-участники ОБСЕ: Албания, Испания, Италия, Молдова, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Турция, Украина, Франция и Швеция; еще несколько государств-участников подписали этот документ (Бельгия, Германия, Греция и Люксембург)[130].

Для государств-участников ОБСЕ, которые также являются членами Европейского союза, действует Хартия основных прав Европейского союза и другие документы Европейского союза, которые подтверждают политические права всех жителей ЕС в соответствии со статьей 11 (свобода выражения мнения и свобода информации) и статьей 12 Хартии (свобода собраний и свобода объединений). Помимо этого, Директива о жителях с постоянным видом на жительство (2003/109/ЕС)[131] предусматривает, что держателям единого разрешения на проживание или работу (Директива 2011/98/EU)[132] и держателям голубых карт ЕС (Директива 2009/50/ЕС)[133] должны быть предоставлены такие же права, как и гражданам Европейского союза, на свободу объединений и представительства в профсоюзах и профессиональных организациях. В отношении права голоса мигрантов следует отметить, что граждане ЕС, проживающие в другом государстве-члене, имеют право голосовать и баллотироваться на государственную

127 Waldrauch, H. Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries [Избирательные права иностранных граждан: сравнительный обзор нормативных актов 36 стран], National Europe Centre Paper No. 73. Vienna, European Centre for Social Welfare Policy and Research, 2003, https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41780/3/waldrauch_paper.pdf.

128 Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Resolution 141 (2002) on the Participation of Foreign Residents in Local Public Life: Consultative Bodies [Конгресс местных и региональных властей Европы, Резолюция 141 (2002) «Об участии иностранных жителей в общественной жизни на местном уровне: консультативные советы»], https://rm.coe.int/168071a2f9.

129 Congress Of Local And Regional Authorities Of Europe, Recommendation 115 (2002) on the participation of foreign residents in local public life: consultative bodies [Конгресс местных и региональных властей Европы, Рекомендация 115 (2002) «Об участии иностранных жителей в общественной жизни на местном уровне: консультативные советы»], https://rm.coe.int/1680718c06.

130 Совет Европы, Европейская конвенция о правовом статусе трудящихся-мигрантов, указ. соч.

131 Европейский совет, Директива 2003/109/ЕС, указ. соч.

132 European Parliament and Council, Directive 2011/98/EU of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State [Европейский парламент и совет, Директива 2011/98/EU от 13 декабря 2011 г. о единой процедуре обращения граждан третьих стран за единым разрешением на проживание и работу на территории государства-члена ЕС и общем наборе прав работников из третьих стран, законно проживающих в государстве-члене ЕС], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0098.

133 Европейский совет, Директива 2009/50/ЕС, указ. соч.

должность на местных и европейских выборах в стране своего проживания (статья 22 Лиссабонского договора)[134].

Государства-участники ОБСЕ приняли на себя обязательства по обеспечению интеграции мигрантов и недискриминации в их отношении, с тем чтобы содействовать участию мигрантов в жизни общества. Несмотря на то, что в рамках ОБСЕ нет обязательств, непосредственно касающихся участия мигрантов в политической жизни, некоторые государства-участники ОБСЕ рассматривают в общем смысле участие легальных трудовых мигрантов в политической жизни. В Московском документе 1991 года (статья 38.2) государства-участники ОБСЕ взяли на себя обязательство принять «соответствующие меры, которые бы позволили трудящимся-мигрантам принимать участие в общественной жизни государств-участников». В Декларации Хельсинкской встречи на высшем уровне 1992 года по вопросам человеческого измерения государства-участники ОБСЕ также приняли на себя следующее обязательство:

> (38) [Государства-участники] будут в соответствии со своей внутренней политикой, своими внутренними законами и международными обязательствами стремиться в соответствующих случаях к созданию для законно проживающих и работающих рабочих–мигрантов условий, способствующих обеспечению равных возможностей в том, что касается [...] возможности участия в профсоюзной деятельности [...].

Помимо этого, на семинарах по человеческому измерению ОБСЕ государствам-участникам было рекомендовано предоставлять мигрантам возможность участия в выборах, а также содействовать участию мигрантов в гражданской деятельности и политической жизни, а именно:

- «тесно сотрудничать с группами, представляющими интересы мигрантов, в целях повышения информированности по конкретным вопросам, укрепления потенциала и проведения консультаций в процессе принятия решений по вопросам мигрантов» (семинар по человеческому измерению «Миграция и интеграция», состоявшийся в Варшава 11-13 мая 2005 г.);
- «предоставить мигрантам, законно проживающим в принимающих странах, возможности участия в общественной жизни, такие как права голосовать на муниципальных выборах, представительство в консультативных/совещательных органах и членство в профсоюзах» (семинар по человеческому измерению «Эффективное участие и представительство в демократических обществах», прошедший в Варшаве 16-18 мая 2007 г.).

134 European Union, Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community [Лиссабонский договор о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества], 13 December 2007, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12007L/TXT.

ПРИМЕРЫ УЧАСТИЯ МИГРАНТОВ В ГРАЖДАНСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ В РЕГИОНЕ ОБСЕ

Свобода объединений, профсоюзы и политические партии

В большинстве государств-участников ОБСЕ мигранты пользуются основными гражданскими и политическими свободами – например, правом на обращение в органы власти, правом на собрания, демонстрации, создание объединений и вступление в профсоюз или политическую партию. Некоторые государства-участники ОБСЕ (Польша, Турция и Венгрия) по-прежнему отказывают мигрантам в праве на вступление в политическую партию или создание политического объединения. Мигранты во всем регионе ОБСЕ могут вступать в спортивные и другие общественно-досуговые организации, клубы по интересам, экологические группы, ассоциации по сохранению культурного наследия, ассоциации местных жителей и группы международной солидарности. Эта деятельность способствует их взаимодействию с принимающим обществом, а также поддерживает их интеграцию и сплоченность общества в целом.

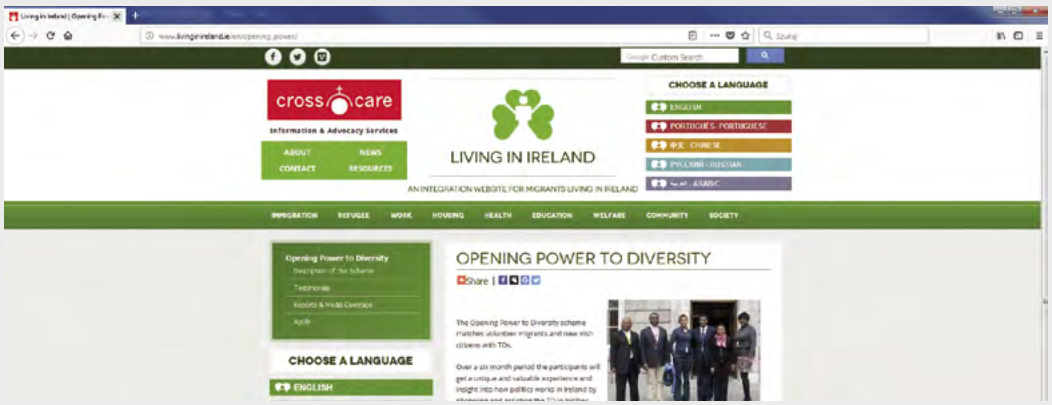
Германия: волонтерство как благодарность местной общине

Существует множество примеров того, как мигранты и беженцы решают стать волонтерами различных социальных инициатив – например, благотворительных организаций, бесплатных столовых для нуждающихся, детских домов и домов престарелых – в благодарность принимающей их общине. Далее приводится видеоматериал, в котором рассказывается история беженца из Сирии Алекса Ассали, получившего статус беженца в Германии и решившего раздавать бездомным в Берлине еду, которую он сам готовит (https://www.youtube.com/watch?v=ozTiYT5dxPo).

Мигранты часто готовы активно участвовать в гражданской деятельности и политической жизни принимающих стран, но лишены такой возможности или не знают, как это можно сделать. Важно, чтобы основные неправительственные организации, объединения, клубы и т. д. повышали свою привлекательность для все более многообразного населения и устанавливали контакты с потенциальными членами из числа мигрантов, поддерживали их участие и принимали их на работу в качестве сотрудников.

Ирландия: программа стажировки для мигрантов и натурализованных граждан из стран, не входящих в Европейский союз

В рамках программы «Открывая власть многообразию», одобренной премьер-министром, осуществлялся подбор мигрантов-волонтеров / новых граждан Ирландии и членов парламента Ирландии для организации стажировки. Затем в течение шести месяцев участники программы получали уникальный и ценный опыт изучения и понимания того, как устроена политика в Ирландии, наблюдая за повседневной работой членов нижней палаты парламента и сенаторов. Участники наблюдали за работой члена парламента в течение дня и участвовали в деятельности его офиса, присутствовали на различных совещаниях, наблюдали за заседаниями комитета и сессиями нижней палаты, а также участвовали в работе с избирателями. Также предполагалось, что участники будут вести еженедельный дневник, описывая полученный опыт, и участвовать в работе по оценке. Неправительственная организация Crosscare Migrant Project проводила ориентацию участников и оказывала постоянную поддержку. Данная программа была направлена на улучшение понимания политики и повышение интереса к ней со стороны лиц, являющихся мигрантами. Программа поддерживала многообразие среди политиков, в политической системе и обществе в целом.



Источник: Living in Ireland, Opening Power to Diversity [Открывая власть многообразию], https://www.livinginireland.ie/culture-society/opening-power-to-diversity/.

Норвегия: содействие интеграции через спортивные клубы

Норвежский спортивный клуб Holmlia SK (различные виды спорта) при помощи спорта демонстрирует лозунг «мы должны гордиться собой» в местной общине. Район Холмлия (Осло), в котором работает клуб, не мог избавиться от плохой репутации, возникшей вследствие убийства на расовой почве[135]. Цель клуба Holmlia SK состоит в том, чтобы помочь «организациям волонтеров в оказании поддержки участию, диалогу и сотрудничеству в местной общине и улучшать состояние здоровья населения, особенно иммигрантов». Клуб участвует в более масштабном фестивале «Гордись собой» (Vær stolt festival), который подчеркивает важность самоидентификации местной общины. Клуб старается сохранять цены на низком уровне и предоставляет возможность аренды спортивного снаряжения в целях расширения участия мигрантов в спортивных мероприятиях.

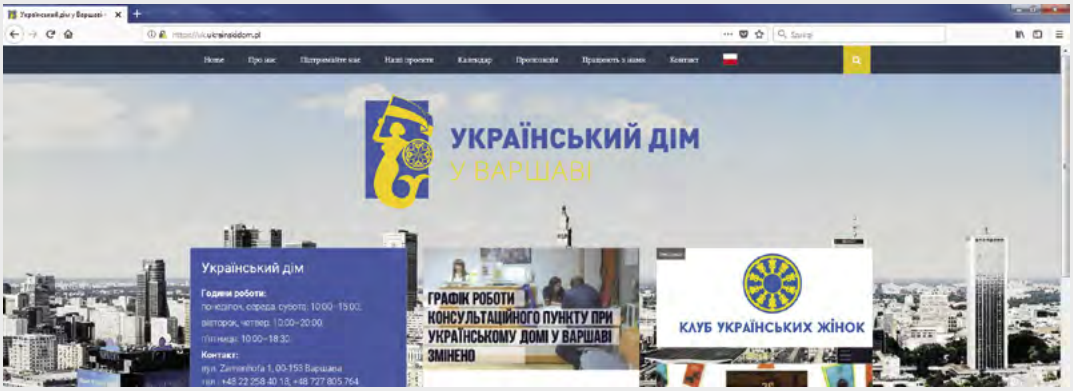
Источник: Holmlia SK Fotball, http://holmlia-sk-fotball.idrettenonline.no/.

В регионе ОБСЕ существует множество организаций мигрантов, большинство из которых, как правило, отдают дань своему национальному языка и культуре и занимаются их поддержкой, а также поддерживают права и возможности мигрантов. Объединения мигрантов выполняют целый ряд важных функций. Прежде всего, они обеспечивают культурные потребности мигрантов и их потребности в объединении – предоставляют место и возможности для взаимодействия и установления связей с соотечественниками, поддерживают родной язык и культуру и знакомят основную часть общества с культурой мигрантов. Они также способствуют интеграции мигрантов, предоставляя им информацию о принимающем обществе на их родном языке, помогая получить доступ к государственным услугам, рынку труда и т. д. Помимо этого, объединения мигрантов представляют и защищают интересы мигрантов перед государственными органами. Они могут информировать власти об конкретных потребностях мигрантов, лоббировать внесение изменений в законодательство и быть трамплином для дальнейшего участия мигрантов в политической жизни. Объединения мигрантов также могут поддерживать более широкое сотрудничество в сферах культуры, бизнеса и образования и контакты между людьми из принимающей страны и страны происхождения.

135 Piątkowska, M. et al., Promoting Social Integration and Volunteering in Sports Clubs [Содействие социальной интеграции и волонтерской деятельности в спортивных клубах], University of Southern Denmark, 2017, http://tf.hu/files/docs/sportmenedzsment-tanszek/SIVSCE_kutat%C3%A1si_jelent%C3%A9s_1.pdf.

Польша: «Украинский дом» в Варшаве

«Украинским домом» в Варшаве управляет фонд «Наш выбор», созданный мигрантами из Украины и гражданами Польши. «Украинский дом» представляет собой центр проведения украинских и польских культурных мероприятий, курсов польского языка и консультаций для мигрантов. В нем работают украинская субботняя школа для детей-мигрантов из Украины, клуб украинских женщин, информационный центр для мигрантов, литературный клуб, киноклуб и украинский хор. Члены фонда «Наш выбор» также участвуют в консультациях по вопросам муниципальной политики и ведут работу по отстаиванию интересов мигрантов, направленную на упрощение доступа мигрантов к польскому рынку труда.



Источник: Украинский дом (Ukrainian House), https://uk.ukrainskidom.pl/.

Участие мигрантов в гражданской деятельности и политической жизни в значительной степени зависит от возможностей, которые предоставляет принимающее общество, – например, от финансирования, предоставления информации и информационно-просветительских инициатив; наличия площадок и возможностей для общения и обмена идеями; политики инклюзивности в отношении членства и набора персонала; развития потенциала, в том числе обучения мигрантов необходимым навыкам гражданской и политической деятельности в принимающих их общинах, а также содействия интеграции других мигрантов. Целый ряд объединений мигрантов и основных национальных объединений, которые занимаются вопросами интеграции мигрантов, занимаются развитием навыков лидерства у представителей общин мигрантов и уделяют особое внимание женщинам и молодежи из числа мигрантов. Одним из примеров таких программ является программа «Женщины, имеющие возможность руководить» (Women Empowered to Lead – WE Lead), которой управляет Национальное партнерство в поддержку новых американцев в сотрудничестве с другими партнерами.

Соединенные Штаты:
программа «Женщины, имеющие возможность руководить»

Национальное партнерство в поддержку новых американцев (The National Partnership for New Americans) в сотрудничестве с юридической компанией Jones Day и инициативой «Города за гражданство» (Cities for Citizenship – C4C) начали осуществление программы «МЫ руководим» (WE Lead) для обучения кураторов в местных общинах, расширения прав и возможностей женщин-мигрантов и увеличения объема юридических услуг, предоставляемых мигрантам.

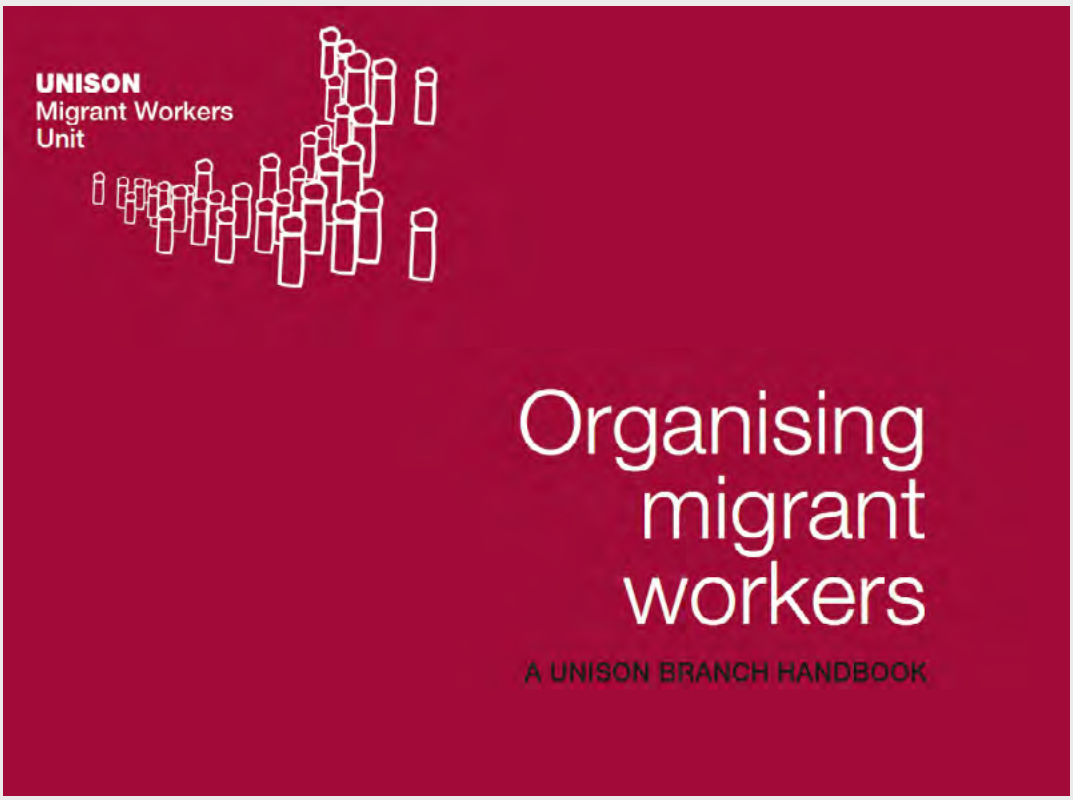
В рамках этой программы финансируются семь партнеров Национального партнерства в поддержку новых американцев в семи городах с целью создания тиражируемой модели оказания юридических услуг и развития партнерских связей в сфере обучения между местными общественными организациями, местными юридическими компаниями, партнерами среди муниципальных органов и местными донорами. Национального партнерство вместе со своими партнерами-участниками разрабатывает программы этих участников, координирует действия на уровне страны и обеспечивает более широкое распространение информации об этой программе, с тем чтобы во всех регионах росло число городов и доноров, которые используют партнерства, финансируемые подобным способом.

Источник: Partnership for New Americans, Women Empowered to Lead Program [Партнерство в поддержку новых американцев, программа «Женщины, имеющие возможность руководить»], http://partnershipfornewamericans.org/portfolio/women-empowered-to-lead-we-lead-program/.

В некоторых государствах-участниках ОБСЕ профсоюзы активно ведут информационно-просветительскую деятельность среди трудовых мигрантов и рекомендуют им вступать в профсоюз, организуют обучение и помогают таким трудящимся отстаивать свои права. Такие меры помогают не только защищать права трудовых мигрантов, но и решать проблему предубеждения против них.

Соединенное Королевство:
пособие, подготовленное профсоюзом для трудовых мигрантов

Британский профсоюз UNISON разработал специальное пособие по вопросам организации трудящихся-мигрантов, в котором рассматриваются права таких мигрантов, способы информирования этих лиц и взаимодействия с ними, а также способы развенчания мифов о трудовых мигрантах, устранения языковых барьеров и другие способы оказания помощи трудящимся-мигрантам со стороны профсоюза UNISON.



Источник: Organising migrant workers: A Unison Branch Handbook [Пособие по организации трудящихся-мигрантов для местных отделений профсоюза Unison], UNISON, 2013, https://www.unison.org.uk/content/uploads/2013/06/On-line-Catalogue173513.pdf.

Политические партии

В ряде государств-участников ОБСЕ мигрантам разрешается вступать в политические партии (в Австрии, Бельгии, Германии, Греции, Дании, Ирландии, Исландии, Испании, Италии, Канаде, на Кипре, в Люксембурге, на Мальте, в Нидерландах, Норвегии, Португалии, Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах, Финляндии, Франции, Швейцарии и Швеции). В других государствах-участниках членство в политических партиях предусмотрено только для граждан.

Политические партии часто выступают в роли «привратников» и движущей силы участия мигрантов в политической жизни. В некоторых случаях политические партии принимают меры по увеличению многообразия среди своих членов – например, введение добровольных квот. Примером этого служит Социал-демократическая партия Швеции (Socialdemokraterna – SAP), которая ввела квоты на мигрантов из стран

за пределами Северной Европы; в результате этого каждый четвертый кандидат в ее списке в Стокгольме является мигрантом. Аналогичным образом в Финляндии Национальная коалиционная партия создала свой филиал «Национальная коалиция иммигрантов» с целью расширения участия мигрантов в политической жизни.

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА МИГРАНТОВ В РЕГИОНЕ ОБСЕ

Избирательные права – право голосовать на выборах и право быть избранным – являются основой участия в политической жизни. Предоставление этих прав мигрантам расширяет их роль в местной общине и дает им возможность формировать и определять политику, непосредственно влияющую на их жизнь (в том числе политику в области интеграции). Это особенно касается местных выборов, поскольку политические решения, принимаемые на местном уровне, затрагивают повседневную жизнь населения, отличающегося все большим многообразием.

С точки зрения избирательных прав мигрантов государства-участники ОБСЕ можно разделить на четыре группы:

1) государства, которые предоставляют лицам, не являющимся гражданами, как право голосовать (активное избирательное право), так и право баллотироваться в качестве кандидата (пассивное избирательное право) на местном и общенациональном уровне;
2) государства, которые предоставляют мигрантам право голосовать, но не право быть избранными;
3) государства, в которых предоставление избирательных прав мигрантам охватывает только мигрантов из отдельных стран – как правило, по принципу взаимности (обычно мигрантов из стран, связанных с принимающей страной колониальным прошлым);
4) государства, которые не предоставляют никаких избирательных прав лицам, не являющимся гражданами.

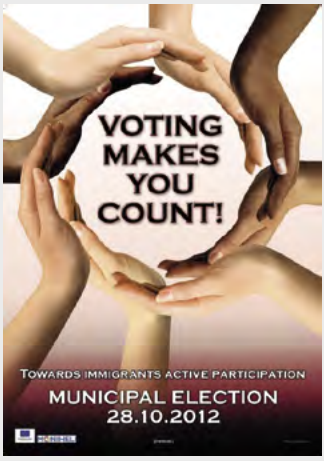
С 1992 года граждане Европейского союза, живущие в другом государстве-члене ЕС, имеют право голосовать и баллотироваться на местных выборах и выборах в Европейский парламент в стране своего проживания.

Ряд государств-участников ОБСЕ предоставляет мигрантам право голосовать и быть избранными: Дания, Ирландия, Исландия, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Словакия, Финляндия, Швейцария (в восьми кантонах) и Швеция[136]. Еще несколько государств предоставляют избирательные права мигрантам из отдельных стран, обычно на принципах взаимности (Португалия, Испания и Соединенное Королевство). Срок проживания в стране, необходимый для получения права голосовать на местных выборах, различается в разных странах и составляет от трех месяцев (Ирландия) до пяти лет (Бельгия, Люксембург и Нидерланды). Бельгия, Венгрия, Словения и Эстония, а также три города в штате Мэриленд в Соединенных Штатах предоставляют мигрантам право голосовать, но не право баллотироваться на выборах.

136 Arrighi, J-T and Bauböck, R. Migrants' voting rights in national and local elections [Избирательные права мигрантов на общенациональных и местных выборах], European Journal of Political Research, Vol. 56 (3), 2017, стр. 619-39.

При этом фактический уровень участия мигрантов в выборах по-прежнему является сравнительно низким – даже в государствах, в которых принят в целом инклюзивный подход. Например, на выборах 2014 г. в Ирландии число кандидатов-неирландцев составило 31 из 2 036 человек (1,5% от общего числа кандидатов)[137]. Указывается, что наиболее серьезным барьером для участия мигрантов в выборах в тех странах, в которых мигранты могут голосовать, является их неинформированность о своих избирательных правах[138]. Эту проблему можно решить при помощи информационных кампаний по вопросам политических прав и возможностей мигрантов, а также упрощения регистрации избирателей. Как показывают исследования, мигранты с большей вероятностью будут участвовать в выборах, если в них принимают участие кандидаты, являющиеся выходцами из среды мигрантов[139].

Финляндия: привлечение мигрантов с помощью проекта iCount («Я имею значение»)



Проект iCount, которым управляет расположенная в Хельсинки Сеть мультикультурных ассоциаций Moniheli, объединяющая более 100 организаций-членов, занимался улучшением диалога между жителями-мигрантами и государственными органами, а также политическими партиями. Деятельность в рамках проекта включала мероприятия по повышению уровня информированности и информационные кампании (в частности, кампанию «Наши выборы», организованную перед муниципальными выборами 2017 года); межотраслевое сотрудничество; создание площадок для дискуссий между различными заинтересованными сторонами и для объединения людей, а также обучение соответствующим навыкам на курсах, практикумах и семинарах. Сотрудники проекта работали в четырех разных городах Финляндии.

Источник: Moniheli Network of Multicultural Associations [Сеть мультикультурных ассоциаций Moniheli], http://www.moniheli.fi/.

Люксембург: кампания для поощрения участия мигрантов «Я могу голосовать»

С 2005 г. иностранным гражданам в Люксембурге разрешено голосовать на муниципальных выборах, если на день выборов они достигли 18-летнего возраста, а на момент их регистрации в избирательных списках являлись резидентами Великого Герцогства не менее пять лет.

В рамках подготовки к местным выборам 2017 г. Министерство по делам семьи, интеграции и Большого региона Люксембурга начало кампанию по повышению

137 Irish Elections: Geography, Facts and Analyses, New Irish (Non-Irish/UK nationals) candidates contesting the 2014 Local Elections [Новые ирландские кандидаты (неграждане Ирландии/Соединенного Королевства) на местных выборах 2014 года], https://adriankavanaghelections.org/2014/01/02/new-irishnon-irishuk-nationals-candidates-contesting-the-2014-local-elections/.

138 Ahokas, L. Promoting Immigrants' Democratic Participation and Integration [Содействие участию в демократическом процессе и интеграции иммигрантов]. Tampere, European Commission, 2010.

139 Там же.

я информированности населения, направленную на поощрение регистрации иностранных граждан в списках избирателей. Эта кампания координировалась Агентством по вопросам приема и интеграции Люксембурга (Luxembourg Reception and Integration Agency) и включала использование целого ряда информационно-просветительских инструментов – например, информационных брошюр на десяти языках, постеров на пяти языках и комплектов информационных материалов.

Источник: The Official Portal of the Grand Duchy of Luxembourg [Официальный портал Великого Герцогства Люксембург], http://www.luxembourg.public.lu/en/actualites/2017/01/19-elections/index.html.

Ирландия: мигранты-кандидаты на местных выборах

Елена Секаш стала первым человеком с гражданством другой страны, избранным в местный Совет города Лимерик (Ирландия). Она занялась политикой в 2006 году, находясь в Ирландии. В то время у нее не было ирландского гражданства, и она могла участвовать только в местных выборах. В первый раз Елена баллотировалась на местных выборах 2009 г. и была очень близка к победе. Она продолжила активную деятельность в качестве местного представителя и баллотировалась вновь на местных выборах 2014 года, на которых она была избрана в Совет города и округа Лимерик.

Источник: The Labour Party Ireland, Elena Secas [Рабочая партия Ирландии, Елена Секаш], https://www.labour.ie/elenasecas.

КОНСУЛЬТАТИВНЫЕ ОРГАНЫ МИГРАНТОВ

При том, что прямое воздействие консультативных органов на политику может быть ограниченным, они являются важным каналом участия мигрантов в гражданской деятельности и политической жизни и могут иметь очень большое влияние. Консультативные органы дают представителям общин мигрантов возможность высказывать свое мнение и вести диалог с органами власти и другими заинтересованными сторонами, тем самым помогая формировать политику, затрагивающую жизнь мигрантов. Не следует считать, что участие в консультативных органах заменяет собой другие политические права (в том числе, избирательные), но эти органы служат трамплином для дальнейшего участия в гражданской деятельности и политической жизни.

Можно указать три основные формы участия мигрантов в работе консультативных органов[140]:

1) участие в консультативных органах, в состав которых входят исключительно лица, не являющиеся гражданами;
2) участие в консультативных органах, членами которых являются как жители-иностранцы, так и граждане страны;
3) участие представителей мигрантов в качестве консультантов в комитетах при местных органах власти.

Соответствующие органы каждого государства должны решать, будут ли представители неграждан напрямую избираться или выдвигаться определенными организациями. Многие государства-участники ОБСЕ создали консультативные органы мигрантов на национальном и/или местном уровне – обычно в крупных городах (но не только в них).

Примеры национальных и местных консультативных органов в избранных государствах-участниках ОБСЕ

	Название национального консультативного органа	Название городского консультативного органа
Австрия	нет данных	Консультативные советы по делам иностранцев (Грац и Линц)
Бельгия	Консультативный совет иностранцев	CBOE (Брюссель), Minderhedenforum (Фландрия)
Германия	Консультативный совет по интеграции при федеральном комиссаре	Консультативные советы по делам иностранцев
Греция	нет данных	Советы по интеграции мигрантов
Дания	Совет по делам этнических меньшинств	Комитет по гражданству (г. Орхус)
Ирландия	нет данных	Форумы по интеграции Партнерства по новым общинам
Исландия	нет данных	Межкультурный совет (Рейкьявик)

140 Council of Europe, Explanatory Report to the Convention of Council of Europe on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level [Пояснительный доклад к Конвенции Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне], 5 February 1992, https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680ocb5e1.

Испания	Форум по вопросам социальной интеграции иммигрантов	Форумы по вопросам интеграции
Италия	нет данных	Советники избранных иностранцев и консультативные органы по делам иностранцев
Литва	Консультативный форум по интеграции	нет данных
Люксембург	Национальный совет иностранцев	Консультативные советы по делам иностранцев
Нидерланды	нет данных (ранее –Консультативный орган по делам меньшинств)	Консультативный совет по межкультурализации (Утрехт), Консультативная комиссия по делам иностранцев (Неймеген), Совет по вопросам участия (Харлем)
Норвегия	Ежегодная конференция по вопросам диалога (заменила собой Комитет по вопросам контактов иммигрантов с государственными органами)	Совет организаций иммигрантов (Осло), Совет по делам меньшинств (Драммен)
Португалия	Совет по вопросам миграции	Городской совет по вопросам межкультурализма и гражданства (Лиссабон), Консультативный совет местных общин (Порту) и т. д.
Соединенное Королевство	нет данных	Консультативная группа по делам мигрантов и беженцев (Лондон), Межпартийная группа по вопросам расового равенства (Шотландия), Межпартийная группа по вопросам этнических меньшинств (Северная Ирландия)
Соединенные Штаты	нет данных	Советы в поддержку новых американцев (в штатах Иллинойс, Массачусетс, Мэриленд, Нью-Йорк и Вашингтон)
Турция	нет данных	Совет по делам иностранных граждан (г. Аланья)
Финляндия	Консультативный совет по этническим отношениям (ETNO)	Советы ETNO муниципального уровня
Франция	нет данных	Совет по гражданству парижан из государств, не являющихся членами Европейского союза и консультативные советы по гражданству иностранцев (Гренобль, Лилль, Страсбург, Тулуза и другие города)
Чешская Республика	нет данных	Платформа по делам мигрантов (Прага), Комиссии по интеграции (Млада-Болеслав, Пльзень)
Швейцария	Федеральная комиссия по делам иностранцев	Консультативные комиссии по вопросам интеграции (Берн, Женева и другие города)
Швеция	нет данных (поддержка Группы сотрудничества этнических объединений Швеции)	нет данных
Эстония	Круглый стол национальностей	нет данных

Источник: MIPEX, 2015, http://www.mipex.eu/.

Исландия: мультикультурный совет Рейкьявика

Мультикультурный совет Рейкьявика представляет собой консультационную площадку для иностранных граждан Рейкьявика, организаций мигрантов, представителей рынка труда и городской администрации. Совет выступает в роли консультативного органа Муниципального совета по правам человека и других ведомств города, занимающихся вопросами миграции. Он активно участвует в разработке политики в отношении неграждан. Мультикультурный совет консультирует город Рейкьявик по вопросам мигрантов и в сотрудничестве с городскими Центрами предоставления услуг содействует развитию возможностей для социального капитала и популяризации городских институтов среди неграждан. Совет ставит перед собой следующие цели:

- предоставлять консультации по вопросам мигрантов городскому Совету Рейкьявика и другим советам и комитетам Рейкьявика;
- отстаивать интересы мигрантов в Рейкьявике;
- содействовать обмену информацией и сотрудничеству между городом Рейкьявик и группами, представляющими интересы мигрантов;
- направлять в городской Совет предложения по вопросам миграции и связанной с ними политики;
- содействовать связям мигрантов с исландским обществом и налаживанию мостов между мигрантами и местным населением;
- содействовать решению проблем мигрантов и оказывать поддержку мирному мультикультурному обществу.

В состав Совета входят пять членов и пять заместителей. Два члена назначаются городским советом, остальные три члена и заместители напрямую избираются на четырехлетний срок участниками Мультикультурного конгресса Рейкьявика – более крупного представительного органа местных жителей иностранного происхождения, который заседает значительно реже. Председателя Мультикультурного совета избирает городской Совет, но своего вице-председателя Мультикультурный совет выбирает самостоятельно; он также участвует в работе Совета в других областях.

Источник: Reykjavik City Council, Multicultural Council [Мультикультурный совет при городском Совете Рейкьявика], http://reykjavik.is/radognefndir/fjolmenningarrad (на исландском языке); Multicultural Council of Reykjavik [Мультикультурный совет Рейкьявика], буклет на английском и исландском языках, https://reykjavik.is/sites/default/files/fjol_rad_baeklingur052015_0.pdf.

Португалия: Совет по миграции

Совет по миграции представляет собой орган, отвечающий за определение основных видов деятельности Верховного комиссара по делам мигрантов при помощи проведения консультаций, предоставления поддержки и работы с заинтересованными сторонами. Его управляющий совет обеспечивает участие государственных

и частных субъектов в деятельности по разработке и проведению политики в области миграции, а также сотрудничество этих субъектов в данной сфере.

Роль Совета заключается в следующем:

- консультирование по вопросам законодательства, касающегося прав мигрантов;
- консультирование по вопросам государственной политики, в том числе межсекторальной политики в области социальной интеграции, предоставления гражданства и прав, а также интеграции мигрантов;
- участие в разработке мер и действий, направленных на формирование миграционной политики, и разработка предложений по их поддержке;
- консультирование по вопросам устранения препятствий, мешающих оперативному и действенному реагированию государственной администрации на проблемы в области интеграции мигрантов;
- консультирование по вопросам, которые ставит перед Советом Верховный комиссар.

В состав Совета по миграции входят следующие лица:

- Верховный комиссар, который является председателем Совета;
- по одному представителю от каждой из местных общин мигрантов из португалоязычных стран в соответствии со списком объединений, признанных Верховным комиссариатом по делам мигрантов;
- по одному представителю от каждой из трех самых многочисленных местных общин мигрантов из других стран (кроме португалоязычных) в соответствии со списком объединений, признанных Верховным комиссариатом по делам мигрантов;
- представитель объединений, не связанных с вышеуказанными местными общинами мигрантов и признанных Верховным комиссариатом по делам мигрантов;
- три представителя институтов, связанных со сферой миграции (назначаются Верховным комиссариатом по делам мигрантов);
- два гражданина Португалии или иностранных гражданина, имеющие признанные заслуги (назначаются Верховным комиссариатом по делам мигрантов);
- представители всех соответствующих министерств и государственных ведомств.

ACM
ALTO COMISSARIADO PARA AS MIGRAÇÕES

Источник: High Commission for Migration, Advice for Migrants [Верховный комиссар по делам мигрантов, Рекомендации для мигрантов], https://www.acm.gov.pt/-/conselho-para-as-migracoes-cm (на португальском языке).

Оценка результатов деятельности консультативных органов мигрантов

Как показывает анализ практики, существующей в разных странах, некоторые консультативные органы мигрантов созданы, но эффект от их деятельности практически отсутствует. Важно обеспечить, чтобы участие мигрантов в деятельности консультативных органов приносило пользу как мигрантам, так и местной общине. В своем справочнике «Местные консультативные органы иностранных жителей» (Local consultative bodies for foreign residents) Соня Гсир и Марко Мартиньелло дают несколько рекомендаций относительно способов повышения эффективности консультативных органов мигрантов[141]:

- Необходимо ставить четкие цели, определять их приоритетность, обеспечивать финансирование и оценивать результаты работы.
- Членство должно быть открытым и дифференцированным, с равным представительством общин мигрантов и местных общин, а также широким представительством разных групп мигрантов.
- Члены консультативных органов должны избираться жителями-мигрантами или объединениями мигрантов, а не назначаться органами власти.
- Деятельность консультативных органов должна включать проведение консультаций и содействие участию мигрантов в гражданской деятельности и политической жизни.
- Консультативные органы должны иметь официальный мандат на получение информации и проведение консультаций, инициирование процесса консультаций и получение ответа на свои предложения, а также должны обеспечиваться необходимыми финансовыми и кадровыми ресурсами.

141 Gsir, S. and Martiniello, M. Local consultative bodies for foreign residents [Местные консультативные органы иностранных жителей], Council of Europe, 2004, https://book.coe.int/eur/en/making-democratic-institutions-work/2969-local-consultative-bodies-for-foreign-residents.html.

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ОТНОСИТЕЛЬНО УЧАСТИЯ МИГРАНТОВ В ГРАЖДАНСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ

Резюмируя вышеизложенное, следует сказать, что участие мигрантов в гражданской деятельности и политической жизни является важным аспектом их интеграции. Разнообразные формы такого участия можно разделить на три категории: формы участия, связанные с осуществлением права на свободу объединений; реализация пассивного и активного избирательного права; участие в общественных консультациях. Возможности для участия мигрантов в гражданской и политической жизни принимающих их стран и степень этого участия различаются в разных странах региона ОБСЕ.

- Можно указать четыре основные меры, содействующие участию мигрантов в гражданской деятельности и политической жизни:
- гарантирование гражданских и политических прав мигрантов конституцией;
- повышение информированности о праве мигрантов участвовать в гражданской деятельности и политической жизни принимающей страны среди общин мигрантов, общества в целом, соответствующих организаций и политических партий;
- устранение барьеров, с которыми могут столкнуться мигранты при реализации своих гражданских и политических прав, в том числе посредством специальных адресных действий;
- развитие потенциала мигрантов и обучение их навыкам, необходимым для реализации своих гражданских и политических прав, особенно в случае тех групп мигрантов, которые часто бывают изолированы или недостаточно представлены в гражданской деятельности и политической жизни (например, молодежи и женщин).

СПРАВОЧНЫЕ РЕСУРСЫ К МОДУЛЮ 10

- Ahokas, L., Promoting Immigrants' Democratic Participation and Integration [Содействие участию в демократическом процессе и интеграции иммигрантов]. Tampere, European Commission, 2010.
- Bekaj, A. and Antara, L. Political Participation of Refugees: Bridging the Gaps [Участие беженцев в политической жизни: устранение пробелов]. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, 2018, https://www.bosch-stiftung.de/sites/default/files/publications/pdf/2018-04/Political-participation-of-refugees-bridging-the-gaps.pdf.
- Congress of Local And Regional Authorities of Europe, Recommendation 115 (2002) on the participation of foreign residents in local public life: consultative bodies [Конгресс местных и региональных властей Европы, Рекомендация № 115 (2002) «Об участии жителей-иностранцев в общественной жизни на местном уровне: консультативные органы»], https://rm.coe.int/1680718c06.
- Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Resolution 141 (2002) on the Participation of Foreign Residents in Local Public Life: Consultative Bodies [Конгресс местных и региональных властей Европы, Рекомендация № 141 (2002) «Об участии жителей-иностранцев в общественной жизни на местном уровне: консультативные органы»], https://rm.coe.int/168071a2f9.
- Совет Европы, Конвенция об участии иностранцев в общественной жизни на местном уровне, 5 февраля 2002 г., https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168007bd4e.
- European Council, Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents [Европейский совет, Директива 2003/109/ЕС от 25 ноября 2003 года о статусе граждан третьих стран, проживающих в ЕС на долгосрочной основе], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003L0109&from=EN.
- European Council, Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment [Директива Совета ЕС 2009/50/ЕС от 25 мая 2009 г. об условиях въезда и проживания граждан третьих стран для целей осуществления высококвалифицированной трудовой деятельности], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009L0050.
- Council of Europe, Explanatory Report to the Convention of Council of Europe on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level [Пояснительный доклад к Конвенции Совета Европы об участии иностранцев в общественной жизни на

местном уровне], 5 February 1992, https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMСодержание?documentId=0900001680cb5e1.

- European Parliament and Council, Directive 2011/98/EU of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State [Европейский парламент и совет, Директива 2011/98/EU от 13 декабря 2011 г. о единой процедуре обращения граждан третьих стран за единым разрешением на проживание и работу на территории государства-члена ЕС и общем наборе прав работников из третьих стран, законно проживающих в государстве-члене ЕС], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0098.
- NGO Network on Integration Focal Points, Policy Briefing on the Civic and Political Participation of Refugees and Migrants in EU [Информационная справка по вопросам политики, касающейся участия беженцев и мигрантов в гражданской деятельности и политической жизни в ЕС], 2011, http://www.epim.info/wp-content/uploads/2011/02/ECRE-Policy-Briefing_Civic-and-political-participation.pdf.
- Fundamental Rights Agency, Together in the EU – Promoting the participation of migrants and their descendant [Вместе в ЕС: содействие участию мигрантов и их потомков], Luxembourg, 2017, http://fra.europa.eu/en/publication/2017/migrant-participation.
- Gsir, S., Civic Participation and Integration: A country of origin perspective [Участие в гражданской деятельности и интеграция с точки зрения страны происхождения], INTERACT Research Report 2014/03, http://aei.pitt.edu/79335/1/Gsir.pdf.
- IDEA, The Global State of Democracy. Exploring Democracy's Resilience Report [Доклад «Состояние демократии в мире: анализ стойкости демократии»], Stockholm, 2017, https://www.idea.int/gsod/files/IDEA-GSOD-2017-REPORT-EN.pdf.
- IDEA, Political Participation of Refugees: Bridging the Gaps Report [Участие беженцев в политической жизни: устранение пробелов], Stockholm, 2018, https://www.idea.int/sites/default/files/publications/political-participation-of-refugees-bridging-the-gaps.pdf.
- Kavanagh, A., New Irish (Non-Irish/UK nationals) candidates contesting the 2014 Local Elections [Новые ирландские кандидаты (не являющиеся гражданами Ирландии/Соединенного Королевства) на местных выборах 2014 года], 2014, https://adriankavanaghelections.org/2014/01/02/new-irishnon-irishuk-nationals-candidates-contesting-the-2014-local-elections/.
- OSCE/ODIHR, Frameworks for democracy: an overview of legal and political provisions for migrant political participation in the OSCE region [Основы демократии: обзор правовых и политических положений об участии мигрантов в политической жизни в регионе ОБСЕ], prepared by Thomas Huddleston (MPG Group), Warsaw, 2017, https://www.osce.org/odihr/374080?download=true.
- OSCE/ODIHR, Migrant Political Participation: a Review of Policies and Integration Results in the OSCE Region [Участие мигрантов в политической жизни: анализ политики и результатов интеграции в регионе ОБСЕ], prepared by Thomas Huddleston (MPG Group), Warsaw, 2017, https://www.osce.org/odihr/367936?download=true.
- OSCE/ODIHR, Civic and political participation of migrants: Challenges and good practices in line with OSCE commitments and international standards, Meeting Report [Участие мигрантов в гражданской деятельности и политической жизни: проблемы и примеры хорошей практики, соответствующей обязательствам ОБСЕ и международным стандартам], 9 January 2018, https://www.osce.org/odihr/365281?download=true.
- Rudiger, A. and Spencer, S., Social integration of immigrants and ethnic minorities: policies to combat discrimination [Социальная интеграция иммигрантов и этнических меньшинств: политика в области борьбы с дискриминацией], presented at the Conference on the Economic and Social Aspects of Immigration, organized by the European Commission and OECD, 2003, https://www.oecd.org/migration/mig/15516956.pdf.
- European Union, Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community [Европейский союз, Лиссабонский договор

о внесении изменений в Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества], 13 December 2007, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12007L/TXT.

- Organising migrant workers: A Unison Branch Handbook [Пособие профсоюза Unison по организации трудящихся-мигрантов], UNISON, 2013, https://www.unison.org.uk/content/uploads/2013/06/On-line-Catalogue173513.pdf.
- Visser, J., ICTWSS: Database on institutional characteristics of trade unions, wage setting, state intervention and social pacts in 34 countries between 1960 and 2014 [База данных об институциональных характеристиках профсоюзов, установлении заработной платы, вмешательстве государства и общественных договорах в 34 странах в период 1960-2014 гг.], University of Amsterdam, 2011, http://www.uva-aias.net/en/ictwss.
- Waldrauch, H., Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries [Избирательные права иностранных граждан: сравнительный обзор нормативных актов 36 стран], National Europe Centre Paper No. 73. Vienna, European Centre for Social Welfare Policy and Research, 2003, https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41780/3/waldrauch_paper.pdf.
- Zapata-Barrero, R. et al., The political participation of immigrants in host countries: An interpretative framework from the perspective of origin countries and societies [Участие иммигрантов в политической жизни в принимающих странах: рамочная основа для толкования с точки зрения стран и обществ происхождения], INTERACT Research Report 2013/07, http://interact-project.eu/docs/publications/Research%20Report/INTERACT-RR-2013-07.pdf.