

**Неофіційний документ**  
**Інтеграція мігрантів в Україні**  
**Оцінка стану та потреб**

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

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

## ЗМІСТ

Скорочення.....	3
Виконавче резюме.....	5
Рекомендації.....	7
1. Вступ.....	15
1.1. Огляд.....	15
1.2. Підхід ОБСЄ БДПІЛ до інтеграції мігрантів.....	16
1.3. Методика.....	17
2. Імміграція в Україні: масштаби та структура.....	21
2.1. Імміграційні потоки та рівень імміграції.....	21
2.2. Географічний розподіл.....	24
2.3. Основні етнічні групи.....	26
2.4. Шукачі притулку, біженці та проблеми інтеграції.....	26
2.5. Неврегульована міграція та проблеми інтеграції.....	28
3. Правові та інституціональні засади забезпечення прав мігрантів в Україні.....	31
3.1. Законодавча база.....	31
3.2. Взаємодія між державними установами.....	35
4. Правові та соціальні засади інтеграції мігрантів.....	38
4.1. Громадянські та політичні права.....	38
4.1.1. Тимчасове та постійне перебування.....	38
4.1.2. Свобода пересування.....	41
4.1.3. Доступ до правосуддя.....	44
4.1.4. Участь у громадському житті.....	46
4.1.5. Доступ до громадянства.....	51
4.2. Соціально-економічні права.....	53
4.2.1. Доступ до ринку праці.....	53
4.2.2. Соціальний захист.....	59
4.2.3. Медична допомога.....	61
4.2.4. Житло.....	63
4.3. Громадське сприйняття та злочини на ґрунті расової нетерпимості.....	64
4.4. Забезпечення прав мігрантів.....	70
4.4.1. Протидія ксенофобії та екстремізму.....	71
4.4.2. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини.....	76
4.4.3. Діяльність міжнародних та громадських організацій із захисту прав мігрантів.....	79
Додаток.....	82
Бібліографія.....	84

## Скорочення

СНД	Співдружність незалежних держав
ЄРБВЕ	Європейська рада у справах біженців та вимушених емігрантів
ЄКРН	Європейська комісія із боротьби з расизмом та нетерпимістю
СЄІР	Східноєвропейський інститут розвитку
ЄС	Європейський Союз
МЦРМП	Міжнародний центр розвитку міграційної політики
МОП	Міжнародна організація праці
МОМ	Міжнародна організація з міграції
ГО	Громадська організація
БДПЛ	Бюро з демократичних інститутів та прав людини
ОБСЄ	Організація з безпеки та співробітництва в Європі
УВКБ ООН	Управління Верховного комісара ООН у справах біженців
USAID	Агентство міжнародного розвитку США
UAH	гривня
ООН	Організація Об'єднаних Націй

## Подяка

БДПЛ висловлює подяку експерту **пану Пьотру Кажміркевичу** за проведення дослідження й укладання звіту.

Ми також вдячні наведеним нижче установам та особам, які надали інформацію, матеріали, письмові документи та коментарі:

- Пані Яні Тяпкіній, Місія МОМ в Україні
- Пані Мрідулі Гош, Східноєвропейський інститут розвитку, Київ
- Пану Марку Гендбері, Місія МОМ в Україні
- Пану Сергію Хричікову, Рада Європи
- Пану Тіграну Карапетяну, Офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні
- Пану Ярославу Юрцабі, Офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні

Ми із вдячністю визнаємо організаційну роль у підготовці цього Звіту пані Марти Кіндлер і пані Дейс Шленц, радниць з питань міграції та свободи пересування Департаменту демократизації БДПЛ, та пані Наталі Тагверкер, заступниці Голови Департаменту демократизації БДПЛ.

## Виконавче резюме

У 2003 році Міністерська Рада ОБСЄ закликала БДПЛ «сприяти інтеграції трудових мігрантів у суспільства, в котрих вони легально перебувають»<sup>1</sup>. У відповідь на цей заклик, наведений Звіт розглядає вплив правової, інституційної та соціальної системи на інтеграцію мігрантів, що мешкають в Україні.

Звіт укладено на основі вивчення документів та збору даних на місцях під час співбесід з основними задіяними особами, у тому числі представниками органів державної влади, проведеними експертом з питань міграції, призначеним БДПЛ, з лютого по листопад 2010 року.<sup>2</sup>

Документ складається з чотирьох розділів: (1) вступу; (2) розділу, що характеризує масштаб і структуру імміграції в Україні; (3) розділу, присвяченого опису правових та інституційних засад забезпечення прав мігрантів; та (4) розділу, що розглядає соціальні засади інтеграції мігрантів.

Результати дослідження свідчать, що більшість іноземців в Україні походять із країн СНД, громадяни Росії складають найчисельнішу групу мігрантів. Серед мігрантів також чимало громадян Китаю, Ірану та Сирії. Головним чином, мігранти оселяються у великих містах, а також на Чорноморському узбережжі. За даними Звіту, офіційна статистика не надає достатньо повної інформації про походження мігрантів та їхній розподіл по території України.

У Звіті зазначено, що гарантії, надані на законодавчому рівні щодо в'їзду, перебування, набуття громадянства та працевлаштування іноземців, не забезпечують належної реалізації мігрантами своїх конституційних та законних прав. Головними причинами є брак нормативно-правових актів виконавчої влади, які б забезпечили послідовне й беззаперечне дотримання українськими посадовцями норм законодавства щодо іноземців, а також відсутність ефективних механізмів взаємодії між відповідними міністерствами та відомствами.

---

<sup>1</sup> Рішення №4/03 Міністерської Ради ОБСЄ в Маастрихті, 2003, Толерантність та недискримінація Маастрихт, 2 грудня 2003 року, <<http://www.osce.org/mc/19382>>

<sup>2</sup> У ході збору даних на місці проведено співбесіди з представниками таких установ і організацій: Координатором проектів ОБСЄ в Україні, Місії УВКБ ООН в Україні, Місії МОМ в Україні, Делегації Європейського Союзу, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, Міністерства праці та соціальної політики, Державного комітету у справах національностей та релігії, Східноєвропейського інституту розвитку, інституту Кенана (Kennan Institute), Міжнародного центру перспективних досліджень, Національного інституту проблем міжнародної безпеки, Київського слов'янського університету, Національної академії наук України (Інституту демографії та соціальних досліджень). Крім того, 27 травня 2010 року в Києві відбувся круглий стіл за участі представників різних груп мігрантів.

Позитивним кроком на шляху до забезпечення прав мігрантів в Україні є нещодавнє ухвалення «Стратегії та плану дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки», підготовлених за сприяння Ради Європи у 2009-2010 роках.

Звіт відбиває стан справ, що склався у національному законодавстві на 1 січня 2011 року, якщо інше не зазначено окремо.

Основну увагу у Звіті приділено тому, якою мірою мігранти можуть скористатися своїми громадянськими, політичними та соціально-економічними правами. Автори Звіту дійшли таких висновків:

- Іноземці в Україні мають обмежений доступ до статусу тимчасового та постійного перебування. Практично, мігрант може отримати дозвіл на тимчасове перебування лише тоді, коли він/вона в'їжджає до країни за робочою візою. Передумовою цього є отримання дозволу на роботу, що забирає багато часу та коштів. Можливість постійного проживання надається незначному числу іноземців та осіб без громадянства, які вважаються «бажаними» та підпадають під квоту на імміграцію, встановлену урядом.
- Можливість отримати громадянство є також обмеженою. Відповідний порядок передбачає, серед іншого, подання численних документів, дістати які мігрантам надзвичайно складно.<sup>3</sup>
- Участь мігрантів у суспільному житті, як і участь українських громадян в цілому, є низькою. Ті з них, хто постійно мешкає в країні, не мають права брати участь ані у місцевих, ані у загальних виборах.
- В цілому, офіційне працевлаштування іноземців в Україні є рідкісним явищем. У законодавстві бракує положень про забезпечення рівних умов для працевлаштування, незалежно від громадянства. Для отримання дозволу на роботу іноземці мають виконати низку складних процедур; з 2009 року вимога про отримання дозволу на роботу поширилася на додаткові категорії іноземців. Держава не забезпечує жодних програм професійної перепідготовки для мігрантів.
- Чимало українських громадян стикаються зі складнощами в отриманні медичних послуг, але мігранти мають ще й додаткові проблеми через відсутність медичної страховки, оскільки працюють неофіційно. В багатьох випадках вони взагалі не в змозі отримати медичну допомогу через брак коштів.

---

<sup>3</sup> Відповідно до Указу Президента України від 27 березня 2001 року, до заяви мають додаватися такі документи: \*свідоцтво про рівень володіння українською мовою; \*заява про відсутність у особи іноземного громадянства; \*заява про відмову від іноземного громадянства; \*документ, що підтверджує постійне легальне перебування особи на території України впродовж останніх п'яти років; \*свідоцтво про шлюб з громадянином України, який триває щонайменше два роки, та документ, що підтверджує громадянство другого з подружжя; \*копію дозволу на постійне перебування; \*копію паспорта, якщо особа була громадянином колишнього СРСР; \*документ, що підтверджує працевлаштування/постійний дохід заявника.

- Належне житло для мігрантів є малодоступним ще й через високу орендну плату, особливо у великих містах.
- Існують свідчення, що серед українців посилюється негативне ставлення до новоприбульців, зростає кількість задокументованих випадків насильства по відношенню до іноземців. Нерідко така поведінка залишається безкарною.
- На низькому рівні залишається обізнаність мігрантів з наявними механізмами захисту та готовність ними скористатися. Основними причинами є загальний брак довіри до державних установ та недостатня увага до порушення прав мігрантів з боку державних установ.
- Ініціативи міжнародних і неурядових організацій відіграли провідну роль у приверненні уваги суспільства до становища мігрантів та у розв'язанні деяких найгостріших проблем (зокрема, у протидії ксенофобії та насильству по відношенню до мігрантів).

## Рекомендації

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

У цьому Звіті визнано важливість досягнення основної мети, визначеної у «Стратегії та плані дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки»<sup>4</sup>. Стратегія засвідчує, що для повної «інтеграції в українське суспільство тих мігрантів, які мешкають у країні впродовж тривалого часу (понад один календарний рік)», необхідно надати їм можливість стати «активними учасниками ринку праці відповідно до їхньої кваліфікації та трудових навичок», а також «брати активну участь у соціальному та культурному житті країни».<sup>5</sup> Для досягнення поставленої мети органи державної влади України, міжнародні організації та представники громадянського суспільства мають звернути увагу на такі питання:

### **1. Інституційна стабільність для забезпечення ефективного управління міграцією**

<sup>4</sup> «Стратегію з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки» та «План дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки» ухвалено Кабінетом Міністрів 15 червня 2011 року. Документи підготовлено за сприяння Ради Європи у 2009-2010 роках.

<sup>5</sup> Розділ «Цілі та завдання Стратегії»

Удосконалення й упровадження міграційної політики в Україні є прерогативою одразу декількох державних органів, що спричиняє постійне перекидання повноважень між ними. Такий нечіткий розподіл повноважень, у купі з недофінансуванням державних функцій у сфері роботи з іноземцями й особами без громадянства, призводить до затримок із розглядом справ мігрантів та зниження ефективності державних установ.

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

Для досягнення цієї мети слід ужити таких заходів:

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

## **2. Набуття статусу тимчасового та постійного перебування, отримання громадянства**

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

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

Для досягнення цієї мети слід ужити таких заходів:



- запровадити прозору, ефективну та комплексну систему подання заяв на отримання мігрантами статусу тимчасових та постійних мешканців;
- встановити чіткі правила отримання дозволу на довготривале перебування;
- зробити безкоштовним подання заяв на отримання статусу перебування;
- скоротити кількість документів, що вимагаються для цієї процедури (належна практика полягає у проведенні перевірок лише на наявність потенційного шахрайства та дійсних загроз безпеці);
- спростити процес подання заяви шляхом об'єднання дозволу на роботу та проживання в одному документі;
- мінімізувати непослідовне застосування адміністративних процедур легалізації перебування, визначивши у відповідних нормативно-правових актах повний перелік необхідних супровідних документів;
- надати мігрантам можливість оскаржити відмову в наданні статусу легального перебування;
- всім задіяним державним установам необхідно надавати мігрантам інформацію про реєстраційні вимоги для отримання статусу тимчасового та постійного перебування, а також про пов'язані із цим повноваження різних установ; така інформація має надаватись зрозумілою для мігрантів мовою;
- створити інформаційні «гарячі лінії» для іноземців при регіональних центрах реєстрації;
- забезпечити мігранту, що має постійний (або довготривалий) статус перебування, однакові з громадянами України права та обов'язки у більшості сфер економічного, соціального та політичного життя;
- ухвалити кодекс етичної професійної поведінки для всіх посадовців на основі передової міжнародної практики;
- запровадити заходи захисту працівників державного сектору, які повідомляють про підозри щодо існування корупції у відповідних державних установах.

### **3. Доступ до ринку праці**

Починаючи з 2009 року, кількість осіб, що отримують дозвіл на роботу в Україні, зменшується.<sup>6</sup> Однак через скорочення населення та значну еміграцію Україна, як і решта країн Європи, вже відчуває потребу в іноземній робочій силі.

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

Для досягнення цієї мети слід ужити таких заходів:

- підвищити ефективність та прозорість системи надання мігрантам дозволів на роботу; розглянути доцільність створення адміністративних пунктів для допомоги мігрантам у вирішенні конкретних проблем у місцях, де це особливо необхідно;

<sup>6</sup> Дані станом на 1 березня 2011 року надано Міністерством праці та соціальної політики та Державною службою зайнятості Міністерства праці та соціальної політики.

- надавати цільові програми допомоги з підвищення кваліфікації та перепідготовки мігрантів;
- реалізувати положення Стратегії про створення «системи підтримки мігрантів у вивченні української мови та ознайомленні з українською культурою»<sup>7</sup>, зокрема організувавши курси української мови при центрах зайнятості;
- розробити чіткі та детальні настанови щодо необхідної документації на виконання завдання Стратегії зі створення «системи оцінки та підтвердження/визнання професійної підготовки та кваліфікації мігрантів, у тому числі тих, що мають вищу освіту»<sup>8</sup>;
- надати трудовим мігрантам, що мешкають в Україні протягом року чи довше, право на воз'єднання родин;
- забезпечити доступ членів родин трудових мігрантів до ринку праці;
- заохочувати міжнародну спільноту та державні органи до підтримки курсів підвищення кваліфікації для трудових мігрантів і, таким чином, до полегшення їх доступу до ринку праці.

#### 4. Толерантність та недискримінація

Хоча Кримінальний кодекс України містить положення про відповідальність за екстремізм та злочини на ґрунті нетерпимості, дотепер дуже мало таких злочинів було розслідувано та передано до суду. Для поліпшення ситуації слід ужити заходів, що заохочували б потерпілих від таких злочинів повідомляти про них. За даними досліджень, опублікованих Міжнародним науковим центром Вудро Вілсона та Інститутом Кеннана у 2004 році<sup>9</sup>, мігранти в Україні вважають, що їхні людські права та свободи забезпечені меншою мірою, ніж права та свободи громадян України. Той факт, що вони дійсно є або почуваються вразливими, означає, що їм потрібний кращий доступ до ефективних механізмів правового захисту. Менше з тим, складається враження, що мігранти мало знають та погано розуміють, до яких державних установ або компетентних органів вони можуть звернутись у разі порушення їхніх прав. Українські органи влади мають вживати активних заходів для кращого інформування суспільства про проблеми, з якими стикаються мігранти, та створювати можливості конструктивної взаємодії між громадянами та мігрантами.

<sup>7</sup> «Стратегія з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки», наведена праця, див. виноску 4.

<sup>8</sup> Там само.

<sup>9</sup> *Unheeded Voices – Issues of Immigration, Human Rights and Freedoms in Ukraine. An East European Development Institute Publication (Непочуті голоси – проблеми імміграції, прав та свобод людини в Україні. Публікація Східноєвропейського інституту розвитку)*, ICF Sphera Publishers, Kyiv 2008; Braichevska O., Volosiuk H., Malynovska O., Pylynskyi Y., Popson N., Ruble B. A., *Nontraditional Immigrants in Kyiv* (Брайчевська О., Волосюк Х., Малиновська О., Пилинський Й., Попсон Н., Рабл Б.А. *Нетрадиційні іммігранти у Києві*) Woodrow Wilson International Center for Scholars/Kennan Institute, Washington, D.C. 2004

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

Для досягнення цієї мети слід ужити таких заходів:

- протидіяти дискримінації та злочинам на ґрунті нетерпимості, як передбачено Рішенням №9/09 Міністерської Ради ОБСЄ<sup>10</sup>;
- збирати, аналізувати та оприлюднювати надійну інформацію та детальні статистичні дані стосовно злочинів на ґрунті нетерпимості та насильницьких проявів нетерпимості; такі статистичні дані мають містити інформацію про кількість випадків, доведених до відома правоохоронних органів, та кількість відкритих кримінальних справ і винесених вироків. Якщо закони про захист особистих даних обмежують можливість збирати інформацію про постраждалих, держава має розглянути такі способи збору даних, що відповідають закону;
- призначити державний орган, відповідальний за моніторинг та облік злочинів на ґрунті расової нетерпимості по всій території України, а також за інформування мігрантів про існуючі механізми подання скарг;
- оперативно розслідувати злочини на ґрунті нетерпимості та забезпечити визнання й публічне засудження з боку відповідних державних органів та політичного керівництва країни мотивів, що спонукали правопорушників до вчинення таких злочинів;
- проводити інформаційні та просвітні програми серед спільнот і організацій громадянського суспільства, що надають допомогу жертвам злочинів на ґрунті нетерпимості, а також серед працівників правоохоронних органів;
- включити до програм підвищення кваліфікації для суддів та працівників міліції методики виявлення та розслідування випадків расової та національної упередженості;
- сприяти запровадженню системи, що дозволяла б третім особам повідомляти про злочини на ґрунті нетерпимості у випадках, коли постраждалі не можуть або не бажають цього робити;
- збільшити представництво осіб з груп меншин у правоохоронних органах та органах прокуратури;
- зосередити міжнародну допомогу на проведенні інформаційно-просвітніх кампаній для журналістів з метою їх кращого ознайомлення з життям мігрантів, стосунками між мігрантами та рештою суспільства, щоденними турботами й проблемами мігрантів, що висвітлюються у ЗМІ;
- надалі підтримувати культурну різноманітність, організовувати заходи з популяризації різних культур національних меншин, що мешкають в Україні;

---

<sup>10</sup> Міністерська Рада ОБСЄ, Рішення №9/09 «Протидія злочинам на ґрунті нетерпимості», Афіни, 2 грудня 2009 року, <<http://www.osce.org/cio/40695>>.

- провести просвітницьку кампанію з інформування мігрантів про їхні права та механізми правового захисту з боку відповідальних органів у разі порушення таких прав;
- розробити та впровадити цільові превентивні програми й ініціативи з протидії злочинам на ґрунті нетерпимості; та
- використовувати створені БДПЛ ресурси у галузі освіти, професійної підготовки й інформаційно-просвітницької роботи для забезпечення всебічного підходу до протидії злочинам на ґрунті нетерпимості.

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

Правові гарантії та засоби захисту мігрантів реалізуються недостатньою мірою через неправомірні рішення посадових осіб на нижчих щаблях влади та випадки зловживань з боку працівників правоохоронних органів.<sup>11</sup> Мігранти нерідко стають об'єктом безпідставних перевірок документів з боку працівників міліції під приводом контролю за дотриманням правил перебування. Результатом таких перевірок можуть стати несанкціоновані арешти та здирицтво грошей з іноземців під загрозою їх затримання.

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

Для досягнення цієї мети слід ужити таких заходів:

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

<sup>11</sup> *Unheeded Voices, op. cit.*, note 8; Statistics on queries from foreigners and stateless persons, published in Section 1.3 of the Ombudsman's annual human rights report, "Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні", for the period 2006-2007, available at:

[http://ombudsman.kiev.ua/dopovid\\_6/Dop6\\_Zmist.htm](http://ombudsman.kiev.ua/dopovid_6/Dop6_Zmist.htm)

- розглянути можливість скасування адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, відповідно до міжнародних конвенцій про протидію корупції, до яких приєдналась Україна.

## **6. Участь у суспільному житті**

Згідно із Законом України «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року (з подальшими змінами та доповненнями), іноземні громадяни (старше 18-річного віку) мають право на створення громадських організацій. Однак, відповідно до Статті 16 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», право на участь у громадських об'єднаннях мають лише ті іноземні громадяни, що постійно мешкають в Україні. Іноземцям не дозволено створювати профспілки<sup>12</sup>, а право на участь в існуючих профспілках обмежено – воно надається лише у тому разі, якщо участь іноземців передбачена статутами відповідних профспілок. Водночас організації мігрантів відіграють важливу роль у сприянні діалогу між мігрантами та приймаючою державою. Самим мігрантам слід надати більше можливостей активно долучатися до українського суспільства, слід сприяти їх взаємодії та участі у політичному та соціальному житті в Україні. Добре сплановані курси з інтеграції можуть сприяти формуванню активнішої позиції мігрантів, їхньому становленню як незалежних і активних жителів та як потенційних громадян України в майбутньому.

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

Для досягнення цієї мети слід ужити таких заходів:

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

Такі курси з інтеграції мають надавати практичні відомості про місце проживання мігрантів; знайомити їх з традиціями та правилами українського суспільства, передбаченими законом засобами захисту від дискримінації; озброювати їх

<sup>12</sup> Частина 2 Статті 6 закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року

знаннями про установи, що надають основні послуги (у тому числі, в галузі освіти й охорони здоров'я) та інформацією про легалізацію перебування та працевлаштування. Курси можуть бути організовані при місцевих державних адміністраціях; водночас, і міжнародні організації можуть відіграти певну роль у започаткуванні цього процесу, щоб забезпечити життєздатність і довгочасність курсів з інтеграції.

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

Українське законодавство<sup>13</sup> не обмежує свободу пересування без належних підстав, проте для багатьох громадян, не кажучи вже про мігрантів, реєстрація за місцем проживання перетворюється на справжню проблему, оскільки вони не є власниками житла. Розмір плати за комунальні послуги розраховується, виходячи з кількості осіб, що офіційно мешкають за певною адресою, тому власники квартир часто відмовляються реєструвати своїх орендарів. У результаті, неспроможність мігрантів офіційно зареєструвати своє перебування стає на заваді їх працевлаштуванню, позбавляє доступу до різноманітних соціальних послуг та права на вибір власного помешкання. Доступ мігрантів до медичного обслуговування, за винятком невідкладної або первинної медичної допомоги, також ускладнений. Мігрантам непросто винайняти доступне житло, позаяк орендна плата їм не по кишені. За відсутності державних субсидій на житло для мігрантів або пільгових кредитів, мігранти постають перед складною проблемою пошуку доступного житла.

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

Для досягнення цієї мети слід ужити таких заходів:

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

---

<sup>13</sup> Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року

# 1. Вступ

## 1.1. Огляд

Інтеграція мігрантів викликає дедалі більшу зацікавленість з боку країн-учасниць ОБСЄ в регіоні СНД. Поступ у різних країнах регіону є нерівномірним, позаяк мігранти і надалі стикаються з різноманітними перешкодами, як у формі юридичних та адміністративних вимог до в'їзду й перебування, так і через брак можливостей повною мірою скористатися своїми громадянськими та соціально-економічними правами, що заважає їм інтегруватись у суспільства приймаючих країн.

Україна є надзвичайно важливою державою в регіоні СНД, оскільки тут невпинно зростає кількість іммігрантів, що зумовлює нагальну необхідність у розробці й упровадженні комплексної та збалансованої політики інтеграції. Україна є, головню, країною походження мігрантів, проте її стратегічне розташування між Європейським Союзом та Російською Федерацією перетворило її на важливу транзитну зону для мігрантів, що прагнуть потрапити до ЄС і нерідко стають «вимушеними іммігрантами» через жорсткі процедури прикордонного контролю<sup>14</sup>.

Зростаюча кількість мігрантів різного етнічного походження, що мешкають в Україні (понад 250 тисяч людей, за даними останнього перепису населення 2001 року)<sup>15</sup>, та зареєстроване збільшення числа злочинів, жертвами яких стають мігранти, поставили на порядок денний питання про створення ефективних механізмів державної політики щодо інтеграції іноземців у всіх сферах суспільного життя. Детальний аналіз ступеня та умов для реалізації негромадянами своїх прав є актуальним, а надто з огляду на те, що:

- Україні бракує фінансованих державою програм інтеграції;
- у цілому, населення країни погано поінформоване про життя мігрантів і мало розуміє проблеми, з якими вони стикаються;
- обговорення у політикумі та ЗМІ зосереджені на загрозах, пов'язаних з міграцією, що шкодить конструктивнішому підходу до інтеграції мігрантів.

Міграційне законодавство України створює загальну нормативну базу для регулювання питань, що стосуються іноземців, однак положення про забезпечення прав мігрантів частково містяться у підзаконних актах та внутрішніх документах

---

<sup>14</sup> F. Düvell, "Migrants and refugees on the fringes of Europe: Transit migration, mixed flows and new policy challenges", *Metropolis World Bulletin*, No. 8 (Oct. 2008), pp. 29-32, available at: [http://canada.metropolis.net/publications/World\\_Bulletin\\_vol8\\_e.pdf](http://canada.metropolis.net/publications/World_Bulletin_vol8_e.pdf). A report by Human Rights Watch attributes the increase in returns to Ukraine of "an increasing number of migrants and failed asylum seekers" to the EU's "asylum and migration management policies that shift the burden of processing and hosting migrants and asylum seekers from the E.U. to countries on its borders". (*Ukraine: On the Margins. Rights Violations against Migrants and Asylum Seekers at the New Eastern Border of the European Union*, vol. 17, No. 8(D), November 2005, p. 8 <<http://www.hrw.org/en/reports/2005/11/29/ukraine-margins-0>>.

<sup>15</sup> Див. Розділ 2.1, де розглянуто масштаби та склад міграції в Україні.

міністерств і відомств, що іноді призводить до непослідовного та неправомірного застосування норм.

## 1.2. Підхід БДППЛ до інтеграції мігрантів

Держави-учасниці ОБСЄ взяли на себе серйозні зобов'язання щодо регулювання міграції та прав мігрантів на інтеграцію в суспільстві. Основні зобов'язання щодо інтеграції мігрантів включають, зокрема:

- «вжиття заходів для надання мігрантам можливості брати участь у суспільному житті країн-учасниць»<sup>16</sup>,
- «сприяння створенню умов для розвитку гармонійних відносин між трудовими мігрантами та рештою суспільства країн-учасниць, у котрих вони законно мешкають. З цією метою вони прагнутимуть, серед іншого, забезпечити краще ознайомлення трудових мігрантів та їхніх сімей з мовою та суспільним життям відповідної країни-учасниці, де вони законно перебувають, та надати їм можливість активно долучатися до життя суспільства у приймаючій країні»<sup>17</sup>,
- заохочення мігрантів до активної інтеграції<sup>18</sup>, та
- боротьбу з дискримінацією та жорстокістю у ставленні до трудових мігрантів<sup>19</sup>.

Крім того, Рішення №5 Міністерської Ради ОБСЄ від 2 грудня 2009 року з питань «управління міграцією» заохочує держави-учасниці розробити та впровадити ефективну систему державної політики у галузі міграції.<sup>20</sup> Однією зі складових такої системи має бути розумна стратегія інтеграції мігрантів.

БДППЛ надає підтримку державам-учасницям у вигляді експертних знань та аналітики з низки ключових аспектів інтеграції мігрантів, у тому числі трудової міграції та захисту людських прав трудових мігрантів, свободи пересування, протидії дискримінації, нетерпимості та ксенофобії по відношенню до мігрантів, зокрема трудових мігрантів.<sup>21</sup> БДППЛ активно долучається до таких заходів, як: оцінювання політики інтеграції мігрантів; удосконалення систем реєстрації населення задля поліпшення доступу до державних і соціальних послуг; упровадження проектів із забезпечення верховенства права, що мають на меті

<sup>16</sup> Документ Московської наради у межах Конференції з людського виміру НБСЄ, 1991, пар. 38.2

<sup>17</sup> Гельсінський Заключний документ – Четверта чергова нарада, Рішення 1992 року, розділ VI, пар. 37.

<sup>18</sup> Будапештський Заключний документ, Рішення 1994 року, розділ VIII, пар. 31; Засідання Міністерської Ради ОБСЄ у Мадриді, грудень 2007 року, Рішення №10/07, Толерантність та недискримінація, пар.7.

<sup>19</sup> Засідання Міністерської Ради ОБСЄ у Маастрихті, грудень 2003 року, Рішення №4/03, Толерантність та недискримінація, пар.11; Засідання Міністерської Ради ОБСЄ у Мадриді, грудень 2007 року, Рішення №10/07, Толерантність та недискримінація, пар.7.

<sup>20</sup> Міністерська Рада ОБСЄ, Рішення №5/09, «Управління міграцією», Афіни, 2 грудня 2009 року <<http://www.osce.org/cio/40711>>.

<sup>21</sup> Семінар ОБСЄ з питань людського виміру «Міграція та інтеграція», Варшава, 11-13 травня 2005 року, Анотований порядок денний, наявний на: <http://www.osce.org/odihr/14457>.



сприяти застосуванню міжнародних стандартів справедливого розгляду справ у судах; боротьба зі злочинами на ґрунті нетерпимості. Діяльність БДПЛ допомагає країнам у розбудові демократичних суспільств на засадах включення всіх його членів та соціальної солідарності.

У 2003 році Міністерська Рада ОБСЄ на своєму засіданні в Маастрихті закликала БДПЛ посилити діяльність із сприяння інтеграції мігрантів<sup>22</sup>. У відповідь на цей заклик, у 2005 році БДПЛ провело Семінар з питань людського виміру «Міграція та інтеграція», розглянувши процес інтеграції мігрантів з точки зору людського виміру. У ході семінару учасники обговорювали, як забезпечити дієвий захист людських прав мігрантів та їх гармонійну й ефективну інтеграцію на благо приймаючого суспільства та самих мігрантів. У 2009 році БДПЛ розвинуло цю тему під час низки зустрічей на рівні експертів, присвячених залученню мігрантів до суспільного життя. Експерти-учасники зустрічей наполягали на необхідності ретельно оцінити потреби мігрантів щодо їхньої участі в громадському, політичному та економічному житті країн СНД. Вони підкресливали, що оцінювання має розглянути не лише обов'язки мігрантів по відношенню до приймаючої країни, а й правові, політичні та соціокультурні засади, що їх створило приймаюче суспільство для сприяння інтеграції мігрантів.

### 1.3. Методика

У відповідь на цей заклик та з метою розбудови національного та регіонального потенціалу в царині інтеграції мігрантів, Департамент демократизації БДПЛ доручив консультанту провести оцінювання стану та потреб щодо інтеграції мігрантів в Україні. Звіт з оцінювання призначений для розробників політики, парламентарів, соціальних партнерів (наприклад, організацій роботодавців та профспілок), практиків, що працюють у галузі міграції: вони визначають проблемні аспекти законодавства, адміністративної практики та соціального середовища, в якому знаходяться мігранти (всі негромадяни) в Україні.

Цей Звіт доповнює ініціативи українського уряду щодо інтеграції мігрантів, передбачені, зокрема, у нещодавно ухвалених «Стратегії та плані дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки». Стратегія визначає «створення та впровадження правових та економічних механізмів інтеграції мігрантів в українське суспільство (...)» як одне з ключових завдань. «Для України, що розвивається у системі міжнародних відносин, питання міграції набуло національного значення та надзвичайної ваги».<sup>23</sup>

Оцінювання проводилося на основі вивчення документів та збору даних на місцях, упродовж лютого-листопаду 2010 року. Основна частина оцінювання – це аналіз чинної законодавчої бази України та адміністративної практики щодо мігрантів; він

<sup>22</sup> Засідання Міністерської Ради ОБСЄ у Маастрихті, грудень 2003 року, Рішення №4/03, Толерантність та недискримінація, пар.11.

<sup>23</sup> Розділ «Загальні положення» документу.

відбиває результати безпосереднього спілкування з українськими посадовими особами, доведеними також до відома БДППЛ, Офісу Координатора проектів ОБСЄ в Україні, УВКБ ООН та МОМ. Результати вивчення документів актуалізовано та переглянуто у світлі співбесід з основними зацікавленими сторонами<sup>24</sup>, що відбулися під час трьох відвідин Києва консультантом з оцінювання. Глибинні інтерв'ю, побудовані за стандартним набором питань, були вкрай важливими для аналізу сучасних тенденцій та укладання висновків і рекомендацій.

У Звіті про оцінювання проаналізовано можливості та перешкоди на шляху до ефективної інтеграції мігрантів в українське суспільство, розглянуто положення законодавства та умови реалізації соціально-економічних і громадянських прав мігрантів, що мешкають в Україні. Об'єктом оцінювання є легальні мігранти. Водночас, в ньому визнано необхідність розглянути заходи з інтеграції мігрантів, що не мають офіційного статусу перебування та працевлаштування. Оцінювання не охоплює українських громадян, що є іммігрантами за походженням.

У Звіті з оцінювання дано такі визначення основних категорій негромадян:

**Іноземець** – це «особа, яка не перебуває в громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав».<sup>25</sup>

**Неврегульована міграція** «відбувається, коли особа не повною мірою відповідає умовам та вимогам, що висуває держава, яка не є державою цієї особи, стосовно в'їзду, перебування або здійснення господарської діяльності на території цієї держави».<sup>26</sup>

**Особа без громадянства** визначається як «особа, яку жодна Держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином».<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> У ході збору даних на місці проведено співбесіди з представниками таких установ і організацій: Координатором проектів ОБСЄ в Україні, Місії УВКБ ООН в Україні, Місії МОМ в Україні, Делегації Європейського Союзу, Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнародних відносин, Міністерства праці та соціальної політики, Державного комітету у справах національностей та релігії, Східноєвропейського інституту розвитку, інституту Кенана (Kennan Institute), Міжнародного центру перспективних досліджень, Національного інституту проблем міжнародної безпеки, Київського слов'янського університету, Національної академії наук України (Інституту демографії та соціальних досліджень). Крім того, 27 травня 2010 року в Києві відбувся круглий стіл за участі представників різних груп мігрантів.

<sup>25</sup> Стаття 1 Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року, переклад на англійську мову можна знайти на сайті: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/publication/content/719.htm>

<sup>26</sup> Bilsborough, R. & H. Zlotnik (1995), 'The Systems Approach and the Measurement of the Determinants of International Migration' (Білзбороу Р., Злотнік Г., «Системний підхід та вимірювання показників міжнародної міграції»), р.41, in R. van der Erf & L. Heering (eds.), Causes of International Migration, 61-77. Brussels: ESCE-EC-AEAC.

<sup>27</sup> Стаття 1 Конвенції про статус осіб без громадянства від 28 вересня 1954 року, наявна на: <http://www2.ohchr.org/english/law/stateless.htm>

**Біженець** у цьому документі означає «особу, яка, через цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань за ознакою раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи чи політичних переконань, знаходиться поза межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни чи, внаслідок таких побоювань, не бажає скористатися таким захистом; або, не маючи певного громадянства та знаходячись поза межами країни свого попереднього звичного місця проживання в результаті таких подій, не може чи, внаслідок таких побоювань, не бажає повернутися до неї».<sup>28</sup>

**Шукач притулку** – це «особа, яка виїхала зі своєї держави походження, звернулась по статус біженця в іншій державі та очікує відповіді на своє звернення».<sup>29</sup>

**Мігранти** визначаються як усі негромадяни, що мешкають в Україні (за винятком шукачів притулку та біженців), у тому числі іноземці та особи без громадянства. До цього визначення навмисно не включено критерій місця народження.

У цьому документі **інтеграцію** визначено як динамічний, довготривалий двосторонній процес взаємного пристосування громад мігрантів, з одного боку, та всього населення країни, з іншого, результатом якого є отримання всіма рівних громадянських, соціальних та економічних можливостей. У громадянському та політичному сенсі, всі мешканці повинні мати взаємні права та обов'язки на основі рівності. Інтеграція означає, що приймаюче суспільство має створити умови для повного залучення мігрантів до економічного, соціального, культурного та політичного життя<sup>30</sup>. Такі умови включають, поміж іншим, наявність:

- законодавчої бази, що надає негромадянам доступ до прав і належного захисту,
- інтеграційних послуг (як от навчальних курсів, що надають базові знання української мови, історії та установ),
- навчальних програм з питань полікультурності для працівників державних установ і вчителів,
- визнання професійної кваліфікації, набутої в інших країнах,
- можливостей для підвищення кваліфікації мігрантів,
- проти-дискримінаційних заходів у працевлаштуванні та інших сферах життя,
- доступу до установ, суспільних благ, державних і приватних товарів та послуг (житла, шкільного навчання, тощо) у спосіб, що виключає дискримінацію,
- натуралізацію/ перспективи отримання громадянства,

<sup>28</sup> Стаття 1 Конвенції про статус біженців від 28 липня 1951 року зі змінами, внесеними Протоколом щодо статусу біженців від 31 січня 1967 року, наявна на сайті: <http://www2.ohchr.org/english/law/refugees.htm>

<sup>29</sup> Визначення УВКБ ООН. Див., наприклад *Найчастіші запитання до УВКБ ООН* на: [http://www.unhcr.org/my/Resources-@-Frequently\\_Asked\\_Questions\(FAQs\).aspx](http://www.unhcr.org/my/Resources-@-Frequently_Asked_Questions(FAQs).aspx),

<sup>30</sup> Це визначення відповідає концепції, викладеній у Загальних основних принципах політики інтеграції мігрантів у Європейському Союзі <<http://www.enaro.eu/dsip/download/eu-Common-Basic-Principles.pdf>>.

- можливості дотримуватися різноманітних культурних традицій та сповідувати різні релігії,
- можливості брати участь у суспільному житті,
- урахування політики інтеграції та її включення до суміжних напрямків державної політики.

**Участь у громадянському житті** визначається як сукупність трьох складових:

- **участь:** активний вимір громадянства, коли особи залучаються, у традиційний та нетрадиційний спосіб, до керування справами певної громади;
- **мобілізація:** процес утворення колективних гравців та колективної ідентичності заради керування справами певної громади;
- **представництво:** система, за якої громада обирає легітимну групу осіб для керування своїми справами, а результатом запровадження цієї системи є те, наскільки легітимно така група осіб та їхні погляди відображають склад і погляди громади.<sup>31</sup>

Діапазон участі у суспільному житті є доволі широким – від натуралізації до офіційної участі (волонтерство, членство у профспілках і політичних партіях, голосування на виборах, консультування, обрання до представницьких органів) та неформального залучення (петиції, протести, організація власної громади).

---

<sup>31</sup>M. Martiniello. “Political Participation, Mobilisation and Representation of Immigrants and their Offspring in Europe” (М.Мартіньєло «Політична участь, мобілізація та представництво іммігрантів та їх нащадків у Європі») Willy Brandt Series of Working Papers, *International Migration and Ethnic Relations* №1/20056 Malmö University, 2005, <[http://195.178.227.4/bitstream/handle/2043/1495/WB\\_1-05.pdf?sequence=1](http://195.178.227.4/bitstream/handle/2043/1495/WB_1-05.pdf?sequence=1)>.

## 2. Імміграція в Україні: масштаби та структура

Наявних даних недостатньо для точної оцінки сучасної кількості та структури імміграції в Україні<sup>1</sup>. Менше з тим, у цьому розділі зроблено загальний огляд міграційної ситуації в країні, приділено увагу розміру різних етнічних груп у категоріях зареєстрованих і незареєстрованих мігрантів, розглянуто розподіл задокументованих мігрантів по різних регіонах та дані про нерегульованих мігрантів, зупинених на кордоні.

### 2.1. Імміграційні потоки та рівень імміграції

Відповідно до офіційних реєстраційних даних, починаючи з 2002 року імміграція (зареєстроване перебування протягом 6 місяців і довше) залишалася майже незмінною на рівні близько 40 000 осіб на рік<sup>2</sup>. Однак у 2005 році було зафіксовано

---

<sup>1</sup> Оцінка кількості іноземних мешканців і транскордонних міграційних потоків ускладнюється через низьку якість офіційних даних. Різноманітні оцінки рівня міжнародної міграції можна отримати в Україні з існуючих баз даних (наприклад, кількість іноземців – з даних перепису населення та бази даних про видані дозволи на перебування; кількість в'їздів – з реєстрів населення та даних прикордонної служби). Різні установи надають різні дані по окремих категоріях іноземців. Так, інформація про кількість іноземних студентів від Міністерства освіти та науки не збігається з даними Міністерства внутрішніх справ через різницю в методиці реєстрації. Див.: Perrin N., Poulain M., *An assessment of the state systems for data collection, analysis and data sharing on migration and migration statistics in Ukraine* (Перен Н., Пулен М., Оцінка стану систем збору, аналізу та обміну даними щодо міграції та міграційної статистики в Україні). Draft report written on the basis of the meetings organized by IOM in Kyiv, 24-26 February 2008, IOM Ukraine 2008., p. 15

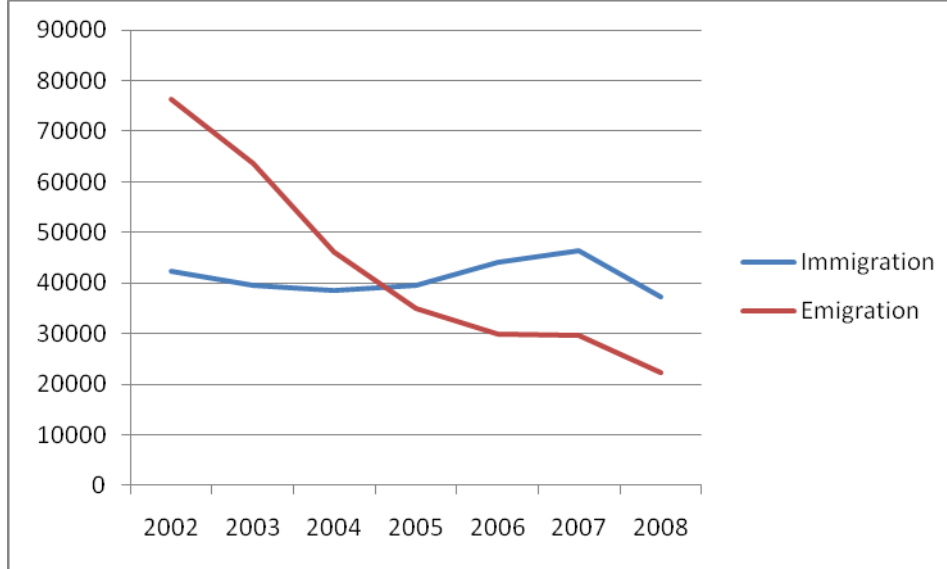
Ще одним потенційним джерелом інформації можуть бути дані, що їх збирає Державна прикордонна служба України. У момент перетину кордону заповнюється електронна картка на іноземця; відповідна інформація надходить до комп'ютерної бази даних і зберігається на кожному пункті прикордонного контролю. Однак інформацію про тривалість перебування іноземця в Україні, яку збирають і обліковують прикордонники, не використовують для загального статистичного аналізу. В результаті, загальна кількість в'їздів і виїздів відома, але кожний конкретний випадок не пов'язується з конкретною особою, що унеможливило використання цих даних для оцінки фактичного сальдо міграції. Perrin, Poulain, *зазначена праця*, С. 20

<sup>2</sup> Єдиним офіційним джерелом для оцінки сальдо міграції є декларації іноземців та громадян України про в'їзд та виїзд для проживання на строк понад 6 місяців. Проте ці дані (що подаються до місцевих відділів реєстрації, збираються Міністерством внутрішніх справ та публікуються Держкомстатом) мають мало користі для оцінки фактичного сальдо. Як зазначено у Звіті експертів з оцінювання, виконаного на замовлення МОМ у 2008 році, хоча закон вимагає реєстрації у разі зміни місця перебування (Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року), виїзди громадян України дуже часто не реєструються, що призводить до «серйозних викривлень у демографічній та міграційній статистиці» (Perrin, Poulain). Водночас, дослідження підтвердило загальну точність даних про кількість в'їздів та виїздів іноземців в Україні. Проблему якості даних піднімали опитані експерти, погоджуючись, що наявні статистичні дані не є достатніми для точної оцінки рівня міграції в Україні (Подробиці див. у: Y. Pylynskyi, *Undocumented migration, Counting the Uncountable, Country Report – Ukraine* (Й.Пилинський, *Незадокументована міграція: рахування незлічимого, Звіт про стан в Україні*), ELIAMEP: Athens 2009, p. 6, наявна на:

[http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/10/clandestino\\_report\\_ukraine\\_final\\_1.pdf](http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/10/clandestino_report_ukraine_final_1.pdf)). Вони відзначали, що державна статистика – єдине джерело поточної інформації, що дозволяє робити висновки про національний склад, регіональний розподіл та динаміку імміграції.

позитивне сальдо міграції. Як видно з Діаграми 1, зміна сальдо міграції є, в першу чергу, результатом помітного скорочення темпів еміграції (яка з 2002 року по 2005 рік, за офіційними даними, скоротилась удвоє, з майже 80 тисяч до менш ніж 40 тисяч осіб). Починаючи з 2006 року в Україні імміграція переважала еміграцію. У 2009 році в Україні було зареєстровано 32917 іммігрантів, порівняно з 19470 офіційними емігрантами, чим і пояснюється додатне сальдо міграції у майже 13500 осіб. Позитивне сальдо відзначалось і в перші вісім місяців 2010 року — понад 20000 прибулих проти 10500 вибулих.<sup>3</sup>

**Діаграма 1. Україна: зареєстрована еміграція та імміграція (2002-2008 роки)**



Джерело: Державний комітет статистики України

Аналіз результатів двох переписів населення, проведених в Україні у 1989 та 2001 роках, свідчить, що 1990-і роки були періодом значного зростання різних етнічних груп, які мешкали в Україні.<sup>4</sup> У випадку громадян країн СНД, цей процес був продовженням внутрішніх міграційних рухів усередині колишнього СРСР. Так, у 1990-х роках спостерігалось збільшення вірменської діаспори (на 80% до майже 100 тисяч осіб у 2001 році), азербайджанської діаспори (на 20% до понад 45 тисяч осіб) та чисельності грузинів (на 50% до понад 34 тисяч осіб). Перепис 2001 року також зафіксував значну кількість людей інших національностей, що мешкали в Україні: 12711 корейців, 8844 турків і 3850 в'єтнамців.<sup>5</sup> Перепис також виявив менші за чисельністю (1500-2000 осіб) групи курдів, громадян Індії та Пакистану, а також іще менші групи вихідців з Китаю, Афганістану, Ірану та Куби. Що ж до правового статусу мігрантів, то за переписом 2001 року, в Україні всього

<sup>3</sup> Дані Держкомстату України; вони не включають осіб, яким надано дозвіл на перебування до 6 місяців.

<sup>4</sup> О. Malynovska, E. Libanova "Ukraine" in: E. Honekopp, H. Matilla (eds.) *Permanent or Circular Migration? Policy Choices to Address Demographic Decline and Labour Shortages in Europe* (О.Малиновська, Е.Лібанова, Україна // Постійна чи кругова міграція? Варіанти політики для розв'язання проблеми скорочення населення та робочої сили в Європі), ІОМ: Budapest 2008, р. 326.

<sup>5</sup> Водночас, слід відзначити, що деякі корейці мешкали в Україні протягом півстоліття, а турків-месхетинців було репатрійовано до України. Пилинський, *зазначена праця*, С. 30.

перебувало 250 534 негромадян, з яких 168 000 були іноземцями (90% з них мали громадянство країн СНД), а 83 000 були особами без громадянства. У Таблиці 1 перелічено основні національні групи негромадян, розподілених також на мешканців міст і сіл по кожній групі. Варто зазначити, що під час перепису 2001 року фіксувалася заявлена національність, а не країна походження респондентів, відтак дві найбільші етнічні групи з-поміж негромадян – це росіяни та українці, що разом складають майже дві третини загального числа.<sup>6</sup> Понад 68% негромадян мешкають у містах, частка урбанізованого населення найвища серед груп, що не представляють країни СНД (арабів, в'єтнамців та китайців). Водночас, деякі етнічні групи присутні здебільшого у сільській місцевості – це молдавани та кримські татари.

**Таблиця 1. Розподіл іноземців та осіб без громадянства за національністю та районом проживання (Перепис населення 2001 року)**

	Міста	Сільська місцевість	Разом	% від загальної кількості
Росіяни	78375	29616	107991	43,1
Українці	29269	19749	49018	19,6
Вірмени	14059	6789	20848	8,3
Молдавани	3305	7423	10728	4,3
Азербайджанці	7984	1812	9796	3,9
Грузини	4632	1050	5682	2,3
Білоруси	3285	1594	4879	1,9
Араби	3885	50	3935	1,6
Кримські татари	1428	2376	3804	1,5
В'єтнамці	3262	12	3274	1,3
Корейці	1417	1578	2995	1,2
Татари	1267	662	1929	0,8
Китайці	1699	11	1710	0,7
Болгари	905	718	1623	0,6
Турки	473	881	1354	0,5
Узбеки	780	481	1261	0,5
Поляки	909	316	1225	0,5
Німці	619	581	1200	0,5
Чеченці	882	182	1064	0,4

<sup>6</sup> На нашу думку, ця група складається з осіб, що заявили про своє російське чи українське походження, проте все ще не були громадянами України на час перепису. Багато осіб із цієї групи могли з того часу вже отримати українське громадянство, чи то на загальних підставах (по п'яти роках проживання в Україні), чи на пільгових умовах (довівши своє українське походження). Див. Розділ 3.1.6, де йдеться про порядок отримання громадянства.

Інші	12245	3464	15709	6,3
Невизначені	504	5	509	0,2
РАЗОМ	171184	79350	250534	100

*Джерело: Результати Всеукраїнського перепису населення 2001 року, Державний комітет статистики України*

<[http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/nationality\\_population/nationality\\_4/n54/?box=5.4W&k t=00&id=&botton=cens\\_db](http://2001.ukrcensus.gov.ua/eng/results/nationality_population/nationality_4/n54/?box=5.4W&k t=00&id=&botton=cens_db)>

У другій половині 1990-х та на початку 2000-х років Україна зберігала додатне сальдо міграції відносно південних країн та регіонів СНД (Молдови, Кавказу та Середньої Азії).<sup>7</sup> Водночас, починаючи з 1992 року постійно спостерігалось від'ємне сальдо міграції відносно Білорусі та Росії (до 2004 року), переважно, з економічних причин.<sup>8</sup> Велика частка міграційного обміну між Україною та прикордонними районами Білорусі, Молдови та Росії відбувається у формі ближніх сезонних переїздів задля поліпшення економічного становища (кругова міграція).<sup>9</sup>

Починаючи з 2004 року міграційний рух до України з регіону СНД та країн Прибалтики перекрив рух мігрантів з України до тих країн. Кількість іммігрантів, хоча й залишалася невеликою, певно перевищила кількість зареєстрованих емігрантів. У 2008 до України іммігрувало вдвічі більше громадян із країн СНД та Прибалтики, ніж виїхало українських громадян до країн колишнього СРСР.

## 2.2. Географічний розподіл

Реєстраційні дані дозволяють проаналізувати розподіл іноземців по різних областях України. Починаючи з 2007 року майже дві третини іноземців, що приїждять до України, зосереджуються у дев'ятьох з 27 областей і агломерацій (див. Таблицю 2). П'ята частина мігрантів осідають у чотирьох районах Чорноморського узбережжя, а саме: в Одеській області, Автономній Республіці Крим, Севастополі та Миколаївській області. Іншими регіонами зі значним припливом мігрантів є столиця Київ та найбільші індустріальні міста в центрі й на сході країни (Донецька, Харківська та Дніпропетровська області).

<sup>7</sup> І.Прибиткова, *Аналіз міграційної ситуації в Україні: на основі даних Держкомстату та відомчої статистики, 2002-2003 роки*, С. 18.

<sup>8</sup> Там само.

<sup>9</sup> *Міграція и пограничний режим: Беларусь, Россия и Украина: Сборник научных статей*, Киев. – 2002.



**Таблиця 2. Розподіл іммігрантів по регіонах України**

Регіон	2007		2008		2009		Січень-серпень 2010	
	Прибуло	Чистий приріст	Прибуло	Чистий приріст	Прибуло	Чистий приріст	Прибуло	Чистий приріст
Одеська область	12 420	10 981	4852	3966	3793	2951	2338	1890
АР Крим	4798	2421	4239	2535	3354	2132	2122	1473
Київ	3776	2170	3618	2055	3970	2716	2119	1395
Донецька область	4698	902	3962	986	3118	709	1872	669
Харківська область	3563	1311	4018	1733	2490	523	988	427
Дніпропетровська область	1943	115	1789	476	1580	351	1295	623
Запорізька область	1535	243	1557	591	1482	602	851	443
Вінницька область	1299	506	1196	644	1376	790	707	403
Севастопольська агломерація	1028	541	1054	682	772	453	554	400
Миколаївська область	877	245	868	443	927	498	485	239
Інші області	10 570	-2597	10 128	768	10 055	1722	6692	3197
<b>Україна</b>	<b>46 507</b>	<b>16 838</b>	<b>37 281</b>	<b>14 879</b>	<b>32 917</b>	<b>13 447</b>	<b>20 024</b>	<b>10 520</b>

*Джерело: дані Державного комітету статистики України*

Хоча різницю між кількістю нових реєстрацій та вибуттів з реєстру (внаслідок від'їзду) не можна використати безпосередньо для оцінки фактичного рівня міграції, проте чистий приріст кількості зареєстрованих мігрантів може виявитися корисним показником зростання громад мігрантів. Реєстраційні дані свідчать, що тривале позитивне сальдо міграції іноземців спостерігається у трьох регіонах країни (Одеська область, Крим та Київ). Одеська область упевнено лідирує зі значним чистим приростом у кількості мігрантів починаючи з 2004 року: 1258 осіб у 2004 році, 2103 – у 2005 та разючий стрибок у два наступні роки до 7830 та 10981 осіб, відповідно. За останні роки темпи приросту уповільнились (до 3966 осіб у 2008 та 2951 осіб у 2009), але Одеська область зберігає перше місце за цим показником національної статистики.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> В Інтернеті, на сайті Держкомстату України, є дані за період із січня 2003 року [<http://www.ukrstat.gov.ua/>]

### 2.3. Основні етнічні групи

Наявні дані Міністерства внутрішніх справ щодо реєстрації іноземців засвідчують усталену тенденцію в розподілі мігрантів, що прибувають до України, за країнами походження. Згідно з цими даними, в міграційних потоках до України домінують вихідці з країн СНД. Ця тенденція пояснюється історичною та культурною близькістю до інших східнослов'янських народів (росіян та білорусів) та стійкими міграційними моделями, сформованими ще за часів СРСР. Після початкового обміну громадянами, який призвів до репатріації етнічних українців з інших республік колишнього Радянського Союзу, інтенсивність переміщення мігрантів з та до інших пострадянських країн поступово спала.<sup>11</sup>

З 2003 року громадяни Російської Федерації беззмінно ведуть перед у статистичних даних: на них припадає близько 40% реєстрацій перебування строком понад 6 місяців.<sup>12</sup> Інші етнічні групи є значно менш чисельними, дані про в'їзд їх представників демонструють значні коливання. Громадяни країн СНД і надалі преважують серед іммігрантів, хоча водночас спостерігається динамічне зростання масштабів імміграції з держав інших регіонів. Останнім часом помітно збільшився приплив вихідців з Китайської Народної Республіки (7,2% у 2008 році порівняно з 3,7% у 2006 році), Туреччини (з 1,6% у 2003-2006 роках до 5,3% у 2007-2008 роках), Ірану (з 1,2% до 2,8%) та Сирії (з 1,6% до 2,7%).

### 2.4. Шукачі притулку, біженці та проблеми інтеграції

Україна розробила цільові програми допомоги біженцям та взяла на себе конкретні зобов'язання щодо сприяння їх інтеграції. Готуючи цей звіт, автор зміг скористатися даними про шукачів притулку та біженців, а також про їхні інтеграційні потреби, що дозволило зрозуміти, наскільки проблеми інтеграції, що постають перед цими групами, схожі на проблеми інших мігрантів, та чи можна поширити на решту мігрантів досвід, отриманий у ході впровадження цільових програм допомоги в інтеграції біженців.

З 2003 по 2006 рік більшість (58%) звернень по притулок в Україні надійшла від громадян чотирьох країн Південної Азії (Індії, Пакистану, Афганістану та Бангладеш). У 2007 році понад 70% звернень про надання притулку було подано представниками лише п'яти країн. Найбільше зростання заяв про надання притулку зафіксовано серед громадян Пакистану та Індії. У цілому, з 2004 по 2008 рік, кількість заяв про надання притулку в Україні збільшилася майже на 75% (див. Таблицю 3).

<sup>11</sup> Оцінка трудової міграції в регіоні західного СНД, Місія МОМ в Україні 2007, С. 44.

<sup>12</sup> Джерело: Міністерство внутрішніх справ України

**Таблиця 3. Заяви про надання притулку, отримані в Україні, по країнах громадянства заявників (2003-2008)**

<b>Країна походження</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2003-2008</b>	<b>%, 2003-2008</b>
Індія	100	103	451	473	453	177	<b>1757</b>	17,8%
Пакистан	36	146	224	359	535	579	<b>1879</b>	14,7%
Афганістан	283	320	187	129	233	432	<b>1584</b>	13,0%
Бангладеш	114	120	195	194	181	123	<b>927</b>	9,1%
Ірак	190	69	54	102	206	107	<b>728</b>	7,0%
Росія	101	126	165	85	84	61	<b>622</b>	6,3%
Сомалі	72	34	42	66	126	177	<b>517</b>	3,8%
Палестина	21	72	83	128	34	54	<b>392</b>	3,8%
Грузія	25	22	39	46	49	71	<b>252</b>	2,0%
Іран	69	36	33	19	18	22	<b>197</b>	2,0%
Узбекистан	1	4	23	84	48	46	<b>206</b>	1,8%
Вірменія	54	36	29	18	14	8	<b>159</b>	1,7%
Нігерія	37	31	20	35	17	0	<b>140</b>	1,6%
Сирія	33	38	25	18	16	29	<b>159</b>	1,5%
Шрі-Ланка	56	15	8	19	19	68	<b>185</b>	1,3%
Азербайджан	3	21	45	15	20	13	<b>117</b>	1,2%
В'єтнам	13		1	26	56	85	<b>181</b>	1,1%
Інші	159	171	141	285	163	---	<b>919</b>	10,4%
<b>РАЗОМ</b>	<b>1367</b>	<b>1364</b>	<b>1765</b>	<b>2101</b>	<b>2272</b>	<b>2373</b>	<b>11 242</b>	<b>100%</b>

Джерело: Державний комітет статистики України

У 2003-2007 роках рівень визнання заявників біженцями в Україні становив 3%; у 2008 році він піднявся до 5%. З 415 осіб, які отримали статус біженця у 2003-2008 роках, 215 були громадянами Афганістану; рівень визнання в цій етнічній групі становив 13,5%.<sup>13</sup> Рівень визнання продовжував зростати, досягши у 2009 році майже 10%, хоча причиною було різке скорочення кількості поданих заяв (лише 1255 у 2009 році). Майже 75% шукачів притулку в 2009 році були вихідцями з Азії, та майже 15% – з Африки.<sup>14</sup>

За даними УВКБ ООН, у 2009 році, окрім 2334 визнаних біженців, в Україні мешкало ще 5000 іноземців та осіб без громадянства, що «наражались на такі самі ризики через незахищеність, що й біженці; проте з практичних або інших міркувань, їхній статус біженців не було підтверджено». Отже, загальна кількість осіб, якими опікувалося УВКБ ООН в Україні в 2009 році, сягала 7334, з них 421 особа отримала допомогу від цієї організації. Водночас, на розгляді знаходилось 2059 заяв про надання притулку.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Джерело: Держкомстат України.

<sup>14</sup> *Звіт про стан справ в Україні 2009: Ситуація з біженцями та шукачами притулку*, Європейська рада у справах біженців та вимушених емігрантів, С. 3.

<sup>15</sup> *2009 Global Trends. Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons (Глобальні тенденції 2009. Біженці, шукачі притулку, внутрішньо переміщені особи та особи без громадянства)*, Division of Programme Support and Management of UNHCR: Geneva, 15 June 2010.

Проблеми інтеграції, з якими стикаються біженці та шукачі притулку, вказують на ті складнощі, що їх змушені долати інші групи негромадян, які мають менше прав, ніж біженці, котрим ці права гарантовані завдяки їхньому правовому статусу. Звіт Європейської ради у справах біженців та вимушених емігрантів за 2009 рік про становище біженців та шукачів притулку в Україні висвітлює цілу низку завад на шляху до інтеграції цієї групи в українське суспільство, в тому числі відсутність кроків на державному рівні, що сприяли б їх належному доступу до державних і соціальних послуг. Проблеми виникають у найважливіших сферах життя біженців, як от:

- *житло*: відсутність цільових державних програм із забезпечення визнаних біженців соціальним житлом;
- *зайнятість*: неможливість для біженців зареєструватися в якості безробітних і, відтак, їх неспроможність отримати професійну підготовку;
- *освіта*: необхідність сплачувати за вищу освіту.<sup>16</sup>

## 2.5. Неврегульована міграція та проблеми інтеграції

За офіційними даними, нерегульована міграція складає лише невелику частку загального зареєстрованого транскордонного руху людей.<sup>17</sup> Значна частина людей, що вважаються нерегульованими мігрантами, – це ті, кому імміграційні органи відмовили у в'їзді на територію країни. Наприклад, у 2007 році було зареєстровано 86,7 мільйонів легальних в'їздів; водночас відмовлено у в'їзді 36612 особам, а 12651 особа була затримана за порушення міграційного законодавства (86% – на кордоні).<sup>18</sup> Дві третини рішень у справах про порушення міграційних правил передбачали відмову у в'їзді на територію України; прикордонна служба

<sup>16</sup> *Звіт про стан справ в Україні 2009*, зазначена праця, С. 15-17.

<sup>17</sup> Дані державної статистики неможливо використовувати для правильної оцінки дійсних масштабів нерегульованої міграції. Оцінити потоки нерегульованої міграції в Україні надзвичайно складно. Слідом за Пилинським варто підкреслити, що головною перешкодою є відсутність досліджень, «спрямованих на оцінку рівня нерегульованої міграції» на основі комплексного кількісного чи якісного аналізу. Цю прогалину лише частково заповнює посилання на загальні роботи з оглядом явища міграції в Україні та опитування чи аналіз практичних прикладів з окремих сегментів імміграції в Україні. Там само, С.21. Див., наприклад, публікації проекту Kennan Kyiv [<http://kennan.kiev.ua>]: *Nontraditional Immigrants in Kyiv* (Woodrow Wilson Center 2003), *(Нетрадиційні іммігранти в Києві: сім років потому)* (Kennan Institute/Stilos: Kyiv 2009), В. Ruble, *Establishing a Right to the Ukrainian City* (В.Рабл Встановлення права на українське місто) (Woodrow Wilson Center 2008), Soderkoping Process [<http://soderkoping.org.ua>]: О. Позняк, *Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і перспективи* (Національна Академія Наук/МОМ: Умань. – 2009), Т. Leoncikak, К. Zibas, *Migration Trends 2006-2008 in Soderkoping Process Countries* (Т.Леонсікас, К.Зібас, *Міграційні процеси 2006-2008 років у країнах Седеркопінгського процесу*), European Commission 2009.

<sup>18</sup> *Yearbook on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe in 2007. A Survey and Analysis of Border Management and Border Apprehension Data from 20 States* (Щорічник з проблем нелегальної міграції, перемитництва та торгівлі людьми в Центральній і Східній Європі в 2007 році. Дослідження та аналіз даних прикордонного контролю та затримань з 20 країн), ICMPD: Vienna 2008, pp. 218-220.

доповідала про випадки відмови у в'їзді, розглядаючи її як знаряддя боротьби з нерегульованою міграцією.<sup>19</sup> Це викликає чимало побоювань, у тому числі щодо того, чи не призведуть такі заходи до потенційного видворення (*refoulement*) шукачів притулку.

Варто зазначити в цьому контексті, що Україна як країна-учасниця Ради Європи має «забезпечити, щоб до жодної людини не застосовувалися такі заходи, як відмова у в'їзді на кордоні, висилка або будь-який інших захід, що міг би бути результатом примусу її до повернення до, або перебування на території, де їй загрожуватиме переслідування за ознакою раси, віросповідання, національності, належності до певної соціальної групи чи політичних переконань».<sup>20</sup>

Через відсутність легального статусу перебування та офіційного працевлаштування нерегульовані мігранти опиняються в особливо не вигідному становищі, що перешкоджає їх інтеграції та, за визначенням, позбавляє будь-якої державної підтримки. Слід наголосити, що грань між легальним та нерегульованим статусом мігрантів є дуже тонкою та рухомою. По-перше, деякі особи, приміром, громадяни країн СНД, яким не потрібна віза, можуть в'їхати на територію України цілком законно, але не встигнути виїхати з країни до завершення передбаченого терміну; відтак вони втрачають право на законне перебування. По-друге, значне поширення в Україні незареєстрованої («тіньової») господарської діяльності, в тому числі неофіційної зайнятості, вкупі з українською обмеженою державною допомогою мігрантам, що тут мешкають, стимулює їх шукати роботу в неформальному секторі.

Останнім часом декілька європейських країн розширили можливості для легалізації перебування мігрантів на своїй території. Українська ж влада досі не запропонувала мігрантам, що прибули до України за часів незалежності, а потім втратили чи не змогли отримати легальний статус перебування, жодної комплексної програми легалізації. Відсутність такої програми є головною перешкодою для належної реалізації мігрантами своїх громадянських прав або користування державними і соціальними послугами, зазвичай, доступними лише для легальних мешканців.

---

<sup>19</sup> Наприклад, за даними Державної прикордонної служби Україні, з січня 2008 року по жовтень 2009 року на кордоні та на території України було виявлено 50345 нерегульованих мігрантів, а 42318 особам було відмовлено у в'їзді – їх віднесено до категорії «потенційних нерегульованих мігрантів».

<sup>20</sup> Резолюція про притулок для осіб, яким загрожує переслідування, ухвалена Комітетом Міністрів Ради Європи 29 червня 1967 року. Про значення поняття *non-refoulement* (заборони на видачу особи іншій державі), див. також *UNHCR Note on the Principle of Non-refoulement (Коментар УВКБ ООН щодо принципу non-refoulement)*, наявний на:

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=438c6d972>

Україна підписала низку міжнародних угод, що регулюють питання міграції,<sup>21</sup> проте, як зазначено в дослідженні нерегульованої міграції в Україні за 2009 рік, «українське трудове законодавство не містить жодної статті щодо працевлаштування нелегальних мігрантів».<sup>22</sup> Відсутність документів, що посвідчують особу, або законних підстав для перебування в країні позбавляють нерегульованих мігрантів можливості отримувати соціальні та пенсійні виплати.

---

<sup>21</sup> Наприклад, Європейську угоду про режим пересування людей між державами-членами Ради Європи, Конвенцію МОП про дискримінацію в галузі праці та занять, Конвенцію МОП про трудящих-мігрантів.

<sup>22</sup> Y. Pylunskyi, *Undocumented migration, Counting the Uncountable, Country Report - Ukraine (Й.Пилинський, Незадокументована міграція: рахування незлічимого, Звіт про стан справ в Україні)*, ELIAMEP: Athens 2009, pp. 13-14, наявний на: [http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/10/clandestino\\_report\\_ukraine\\_final\\_1.pdf](http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/10/clandestino_report_ukraine_final_1.pdf)

### **3. Правові та інституціональні засади забезпечення прав мігрантів в Україні**

У міру того, як Україна дедалі відчутніше перетворюється на країну призначення мігрантів, перед українською державою постає завдання забезпечити, відповідно до її міжнародних зобов'язань, належний захист прав новоприбульців та надати їм гарантії рівності з громадянами. Через низку причин, у тому числі недостатнє знання мови та культури, іноземці надто вразливі до порушення їхніх прав. Відтак, Європейський Союз закликав українську державу звернути особливу увагу на становище іноземців в українському суспільстві й ухвалити комплексну міграційну політику.<sup>23</sup>

Необхідність спеціального регулювання всіх питань, пов'язаних з міграцією, визнано в Конституції України, яка вимагає, щоб усі аспекти перебування іноземців в Україні регламентувалися законами (що ухвалюються парламентом).<sup>24</sup> Питання поведінки державних установ з іноземцями й особами без громадянства набули додаткової ваги, оскільки є частиною міжнародних зобов'язань України, що впливають з її приєднання до низки інструментів міжнародного права (зокрема, Женевської Конвенції), а також з її участі та членства у багатосторонніх організаціях (ОБСЄ та Раді Європи).

Однак незважаючи на певні кроки із запровадження законодавчих та інституціональних реформ у сфері міграційної політики, ця сфера все ще вимагає ретельної уваги. Норми і стандарти, що регламентують поведінку державних установ по відношенню до іноземців, розкидані по численних підзаконних актах (у тому числі відомчих наказах або розпорядженнях). Бракує механізмів ефективної міжвідомчої взаємодії, призупинено роботу зі створення центрального органу виконавчої влади у справах міграції. Такий правовий та інституційний вакуум може призвести до довільного, неправомірного застосування норм законодавства, а відтак – до опосередкованої дискримінації мігрантів.

#### **3.1. Законодавча база**

Українське законодавство містить багато суттєвих складових сучасної системи управління міграцією. Починаючи з кінця 1990-х років, Україна приводить своє міграційне законодавство у відповідність до міжнародних та європейських стандартів, аби належним чином відповідати на зростаючі виклики легальної та нерегульованої міграції. На пунктах прикордонного та візового контролю

<sup>23</sup> Наприклад, План дій з лібералізації візового режиму для України, ухвалений 22 листопада 2010 року, передбачає «схвалення законодавчої бази у сфері міграційної політики, що передбачатиме ефективну інституційну структуру управління міграцією, правила в'їзду та перебування іноземців», а в довготерміновій перспективі «забезпечення адміністративних структур належними людськими ресурсами з відповідними чіткими повноваженнями в усіх аспектах управління міграцією». Див. текст Плану дій на сайті: <http://www.kyivpost.com/news/nation/detail/91142>

<sup>24</sup> Стаття 92 Конституції України встановлює, що «статус іноземців та осіб без громадянства» визначається виключно законами України».

запроваджено основні процедури перевірки мети прибуття, застосовуються стандарти ідентифікації мігрантів і поводження з підробленими чи фальшивими документами, а також санкції за незаконний перетин кордону. Завдяки удосконаленню законодавства, додано такі обов'язкові механізми та вимоги, як відповідальність перевізника та стандартні види віз.

Міграційна політика в Україні визначається низкою нормативно-правових актів, зокрема:

- Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (№ 3929-ХІІ) від 4 лютого 1994 року
- Законом України «Про імміграцію» (№ 2491-ІІІ) від 7 червня 2001 року
- Законом України «Про громадянство України» (№ 2235-ІІІ) від 18 січня 2001 року
- Постановою № 1074 Кабінету Міністрів України від 29 грудня 1995 року «Про Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію».

Закони «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та «Про громадянство України» дають визначення понять «іноземець» та «особа без громадянства». Закон «Про громадянство України» визначає іноземця як особу, що «не перебуває в громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав», а особу без громадянства – як особу, «яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином».<sup>25</sup> Закон «Про громадянство України» також містить положення про набуття громадянства та прийняття до громадянства України (натуралізацію).

Умови в'їзду та перебування іноземців та осіб без громадянства викладено у різних нормативно-правових актах, ухвалених або переглянутих за останнє десятиліття; вони складають законодавчу базу у сфері державної міграційної політики. Механізми міграційного контролю детально описано в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Відповідно до Закону «Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну» від 10 січня 2001 року запроваджено відповідальність перевізника за недотримання вимоги щодо наявності у подорожніх необхідних документів, які дозволяють їм в'їжджати в Україну.

У низці постанов Кабінету Міністрів визначено перелік документів, що дають право на в'їзд до країни, а також санкції, що застосовуються до іноземців та осіб, які їх приймають, у разі невиконання в'їзних вимог. В окремій постанові Кабміну запроваджено стандартні види віз, визначено категорії отримувачів візи, наведено перелік підстав для видачі, відмови у видачі та скасування візи, а також порядок

---

<sup>25</sup> Стаття 1 Закону України «Про громадянство України», наявного на сайті: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/publication/content/719.htm>



оформлення візових документів.<sup>26</sup>

Важливим інструментом в'їзного контролю стало запровадження у 2007 році вимоги, згідно з якою іноземці мають підтвердити наявність достатніх фінансових коштів на період перебування в Україні.<sup>27</sup> У травні 2009 року було переглянуто «Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію»<sup>28</sup> та встановлено вимогу до громадян 92 країн підтверджувати, в пункті пропуску через державний кордон, наявність фінансового забезпечення у розмірі 12 тисяч гривень, або 20 мінімальних заробітних плат, а також низку документів і свідоцтв, щоб отримати дозвіл на перебування в Україні до одного місяця. У своєму звіті за 2009 рік Європейська рада у справах біженців та вимушених емігрантів висловила занепокоєння, чи не стане ця нова вимога серйозним обмеженням свободи в'їзду до України, що для багатьох осіб практично перетвориться на заборону в'їзду.<sup>29</sup>

Було також запроваджено механізми збору й обробки даних про мігрантів. Стаття 3 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачає необхідність реєстрації усіх іноземців по прибуттю до України. Підзаконні акти органів виконавчої влади скасували вимогу реєстрації в органах Міністерства внутрішніх справ, уповноваживши прикордонну службу проводити реєстрацію лише в пунктах пропуску через державний кордон.<sup>30</sup> Однак в електронний спосіб обробляються дані лише тих іноземців, що не походять з країн СНД, а для реєстрації новоприбульців з СНД існує інша система, що обробляє паперові документи.

Відповідно до Статті 2 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземці й особи без громадянства мають такі ж права і свободи та виконують ті ж обов'язки, що і громадяни України, якщо інше не передбачено Конституцією та іншими законами України, а також міжнародними договорами України. Іноземці та особи без громадянства є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять, інших обставин.

## **Поступ і належна практика**

---

<sup>26</sup> Постанова № 227 Кабінету Міністрів України «Про запровадження нового порядку оформлення візових документів для в'їзду в Україну» від 20 лютого 1999 року (зі змінами, внесеними згідно з Постановами КМУ від 5 травня та 1 вересня 2000 року та 7 лютого, 28 лютого та 9 серпня 2001 року).

<sup>27</sup> Постанова Кабінету Міністрів України № 917 від 11 липня 2007 року.

<sup>28</sup> Постанова Кабінету Міністрів України № 1074 від 29 грудня 1995 року.

<sup>29</sup> *Звіт про стан справ в Україні 2009: Ситуація з біженцями та шукачами притулку*, Європейська рада у справах біженців та вимушених емігрантів, Брюссель, 2010, С. 5.

<sup>30</sup> Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо реалізації права людини на свободу пересування та вільний вибір місця проживання», № 435 від 16 червня 2001 року.

Загально визнано, що державна політика у сфері міграції має бути закріплена у відповідному стратегічному документі. З 2002 року до українського парламенту було подано декілька законопроектів, що пропонували певну концепцію міграції, проте їх розгляд просувався повільно. Поштовхом до інтенсивнішої законотворчої роботи став Указ Президента № 657 від 20 липня 2007 року, що вимагав «негайного» створення «засад державної міграційної політики в Україні». Ця вимога втілилась у 2010 році з ухваленням Закону «Про Концепцію державної міграційної політики» на основі двох законопроектів, поданих до Верховної Ради наприкінці 2009 року. Наступні кроки з удосконалення законодавчої бази щодо міграції включали перегляд двох засадничих нормативно-правових актів, що регулюють міграцію та надання притулку, а саме: Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та «Про біженців та осіб, які мають право на додатковий і тимчасовий захист».<sup>31</sup>

Триває робота з формування державної політики щодо інтеграції мігрантів. Значним кроком у цьому напрямку була підготовка й нещодавнє ухвалення «Стратегії з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки» та відповідного плану дій. Документи укладено декількома міністерствами у співпраці з Радою Європи, представники якої надали коментарі та зробили низку зауважень до них.<sup>32</sup> План дій передбачає здійснення декількох заходів до 2012 року, зокрема:

- удосконалення законодавства, узгодження нормативно-правових актів у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального та пенсійного забезпечення із законами «Про імміграцію» та «Про біженців» (див. Розділи 4.2.1 та 4.2.2, де йдеться про проблеми, на вирішення яких спрямовані ці заходи);
- створення системи оцінювання та визнання освітньої та професійної кваліфікації мігрантів (див. Розділ 4.2.1, що розглядає відповідні проблеми);
- розробка порядку оцінювання та вимог до рівня володіння державною мовою для кандидатів на отримання громадянства України (див. Розділ 4.1.6 щодо проблем у цій галузі);
- підготовка, публікація та розповсюдження інформаційних матеріалів для мігрантів про їхні права у сфері освіти, соціального забезпечення й охорони здоров'я.

У коментарях до проекту «Стратегії та плану дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки» експерти Ради Європи зазначили, що в обох документах слід приділити більше уваги запобіганню дискримінації в доступі до основних прав та протидії ксенофобії та насильству по відношенню до мігрантів.<sup>33</sup> Вони також порадили

---

<sup>31</sup> V. Chumak, P. Kazmierkiewicz, O. Lvova, *Coordinating migration policy in Ukraine: Lessons from Poland* (В.Чумак, П.Кажміркевич, О.Львова, *Координування міграційної політики в Україні: уроки Польщі*), Institute of Public Affairs/International Centre for Policy Studies, Warsaw/Kyiv 2009, pp. 16-17.

<sup>32</sup> Рада Європи, *Коментарі щодо Стратегії та плану дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки*.

<sup>33</sup> Пункт 4 Коментарів Ради Європи.

чіткіше окреслити відмінності між різними групами мігрантів, виокремивши особливі потреби біженців. Фахівці Ради Європи запропонували включити до переліку заходів, передбачених у документі, «навчальні програми/тренінги для відповідних груп державних службовців з питань управління різноманітністю, ненасильницького розв'язання конфліктів та з розвитку навичок спілкування».<sup>34</sup>

## Проблеми

Українському законодавству бракує прозорості, послідовної/несуперечливої та комплексної структури. На відміну від більшості європейських законодавчих систем, що базуються на законах (statutory laws), які впроваджуються через підзаконні (виконавчі) акти, українське законодавство базується на актах різного походження та юридичної сили. Це спричиняється до низки проблем, як от: нечітке розмежування повноважень; кодифікація фундаментальних норм в указах президента; загальна відсутність стрункої ієрархії нормативно-правових актів, за якої акти органів виконавчої влади (executive regulations) не створюють, а впроваджують регулювання, передбачене законами (primary legislation). Відсутність чіткого та несуперечливого процесу ухвалення нових нормативних документів породила декілька цілком очевидних прогалин і колізій, здатних зумовити нерівне ставлення до різних груп іноземців.

Водночас, попри поступ країни у наближенні до європейських та міжнародних стандартів, правозастосування залишається непослідовним і суперечливим через брак чітких механізмів упровадження, про що свідчить наявність проблем у реалізації громадянських, політичних та соціально-економічних прав мігрантів (детальніший огляд проблем див. у Розділі 4 цього Звіту).

### 3.2. Взаємодія між державними установами

Упровадження міграційної політики в Україні належить до компетенції одразу декількох урядових відомств. Раніше їх було щонайменше сім: Державний комітет у справах національностей та релігії<sup>35</sup>, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство праці та соціальної політики, Державна прикордонна служба, Служба безпеки. Закон вимагає, щоб деякі з них взаємодіяли у виконанні певних завдань і процедур, наприклад, Державна прикордонна служба та Служба безпеки України повинні співробітничати у протидії нерегульованій міграції. Для цього потрібна тісна співпраця та прозорі й сумісні механізми координації. Забезпечити ефективне координування політики у цій галузі неможливо, не відповівши на питання, яке відомство несе головну відповідальність. Дотепер намагання розв'язати цю дилему

---

<sup>34</sup> Пункт 12 Коментарів Ради Європи.

<sup>35</sup> Державний комітет у справах національностей та релігії було ліквідовано постановою Кабінету Міністрів від 16 грудня 2010 року:  
[http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=135950&cat\\_id=45925](http://www.scnm.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=135950&cat_id=45925)

завершувалися інституційною нестабільністю, що й досі не подолана.<sup>36</sup>

Потенційно важливий крок до кращої міжвідомчої координації було зроблено в липні 2009 року, зі створенням Державної міграційної служби України, що є «спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах міграції, громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб».<sup>37</sup> Однак Служба так і не почала функціонувати через відсутність необхідних підзаконних актів, що визначили б її конкретні повноваження та функції; зрештою в липні 2010 року її створення було призупинено.<sup>38</sup> Функції, що їх планували передати Службі, повернули до попередніх відомств, і Міністерство внутрішніх справ знову стало відповідати за громадянство, реєстрацію осіб і міграцію, а Державний комітет у справах національностей та релігії – за надання притулку. Державну міграційну службу України було відновлено указом Президента від 9 грудня 2010 року, але її повноваження залишаються невизначеними.<sup>39</sup> Тим часом, було ліквідовано Державний комітет у справах національностей та релігії, а відповідальність за надання притулку покладено на Державну міграційну службу.

Такі зміни свідчать про вкорінену інституційну нестабільність у сфері міграційної політики в Україні та зумовлюють ще більшу непрозорість і непередбачуваність у діяльності державних установ, відповідальних за справи іноземців.<sup>40</sup> Часте перекидання повноважень між державними установами, що працюють у сфері міграції та надання притулку, призводять до затягування процедур (наприклад, затримок із визначенням статусу) та зниження ефективності державних установ, а іноді й до призупинення їх діяльності. Саме це трапилось у 2007 році, коли Державний комітет у справах національностей та релігії був змушений на вісім місяців призупинити винесення всіх рішень про надання статусу, оскільки його позбавили відповідних повноважень.<sup>41</sup>

---

<sup>36</sup> P. Kazmierkiewicz, V. Chumak, *Readmission in Ukraine: Legal-Institutional Analysis and Lessons from EU Experience* (П.Кажміркевич, В.Чумак, *Реадмісія в Україні: юридично-інституційний аналіз та уроки з досвіду ЄС*), European Commission/IOM, Kyiv 2010, pp. 23-24.

<sup>37</sup> Чинним нормативно-правовим документом, що визначає роль Служби, є Постанова Кабінету Міністрів «Про утворення Державної міграційної служби України», № 750 від 17 липня 2009 року.

<sup>38</sup> Детальніший аналіз інституційного розвитку в галузі державної міграційної політики, процесу формування Державної міграційної служби та оцінку існуючої в Україні інституційної системи управління міграцією можна знайти у виданні: V. Chumak, Kazmierkiewicz P., *Readmission in Ukraine: Legal-Institutional Analysis and Lessons from EU Experience* (П.Кажміркевич, В.Чумак, *Реадмісія в Україні: юридично-інституційний аналіз та уроки з досвіду ЄС*), IOM: Kyiv 2010.

<sup>39</sup> Указ Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», № 1085/2010 <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>

<sup>40</sup> Див., наприклад, прийнятий в Україні порядок натуралізації, описаний у Розділі 4.1.6.

<sup>41</sup> O. Andrysek, T. Rantala, *The Local Integration of Refugees in the Republic of Belarus, the Republic of Moldova and Ukraine. "A Strategy for Action"*, (О.Андрисек, Т.Рантала, *Місцева інтеграція біженців у Республіці Білорусь, Республіці Молдова та Україні. «Стратегія дії»*), Soderkopning Cross Border-Cooperation Process: Kyiv 2008, p. 54, наявна на:

[http://soderkopning.org.ua/files/integration/LocalIntegration\\_FINAL\\_eng.zip](http://soderkopning.org.ua/files/integration/LocalIntegration_FINAL_eng.zip).

Як зазначається у коментарях до «Стратегії з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки» та до відповідного Плану дій, обом документам бракує роз'яснення того, яким чином буде здійснюватися контроль за їх упровадженням та координація передбачених заходів.<sup>42</sup> Не цілком зрозуміло також, на яке відомство покладено загальну відповідальність за досягнення очікуваних результатів.<sup>43</sup> Фахівці Ради Європи радять, аби у Стратегії та Плані дій було запропоновано механізм міжвідомчої координації.

---

<sup>42</sup> Пункт 1 «Коментарів щодо Стратегії та плану дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки».

<sup>43</sup> Там само.

## 4. Правові та соціальні засади інтеграції мігрантів

У цьому розділі проаналізовано можливості та перешкоди на шляху інтеграції мігрантів в Україні, з огляду на положення чинного законодавства та практики його імплементації. Досліджені матеріали включали опубліковані звіти й доповіді, результати співбесід з експертами, практиками та мігрантами. Вивчення інтеграції мігрантів передбачає розгляд таких питань:

- громадянські, політичні та соціально-економічні права мігрантів;
- перешкоди для реалізації цих прав;
- ставлення українського суспільства до іноземців та поводження з ними;
- система захисту прав мігрантів.

### 4.1. Громадянські та політичні права

#### 4.1.1. Тимчасове та постійне перебування

##### Законодавство

Спеціальне законодавство щодо іноземців зосереджує увагу, в першу чергу, на умовах легалізації їх перебування в Україні (а також в'їзду до та виїзду з її території), як це передбачено законами «Про імміграцію» та «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».<sup>44</sup> Порядок та процедури легалізації перебування іноземців і осіб без громадянства в Україні (а також умови їх в'їзду до та виїзду з її території) закріплено у підзаконному акті, Постанові Кабінету Міністрів «Про Правила в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію».

Відповідно до Статті 3 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», негромадяни можуть мешкати в Україні на підставі посвідки на постійне чи тимчасове перебування. Дозволи на тимчасове перебування видають, зокрема, обласні відділи міграційної служби іноземним працівникам, що в'їхали до країни за трудовою візою та отримали дозвіл на роботу в місцевому центрі зайнятості.

Кількість іноземців, що мешкали в Україні на підставі посвідки на тимчасове перебування з 2006 року по першу половину 2008 року, становила 421 384 осіб.<sup>45</sup> Громадяни Росії посідали перше місце за чисельністю серед іноземців, які перебували в Україні на підставі тимчасового дозволу. Іноземці, що не є трудовими

<sup>44</sup> Однак було ухвалено окремі нормативні акти, що визначають умови в'їзду декількох категорій іноземців – у 2005 році видано п'ять указів Президента про запровадження безвізового в'їзду для громадян низки країн: США (№ 1008), Японії (№ 1107), ЄС, Швейцарії та Ліхтенштейну (№ 1131), Канади (№ 1134), та декількох західноєвропейських держав (№ 1663).

<sup>45</sup> Таблиця «Тимчасове перебування. Кількість іноземних громадян, зареєстрованих органами Міністерства внутрішніх справ, по роках і по країнах походження», наявна на сайті: <http://soderkopong.org.ua/page23667.html>

мігрантами, перебувають в Україні не довше 90 днів на підставі візи (чи безвізового режиму) або звертаються по дозвіл на імміграцію.

6 травня 2009 року Кабінет Міністрів України вніс зміни до «Правил в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію». Стаття 19 «Правил» у новій редакції передбачає легальне перебування двох категорій іноземців (окрім осіб, що мають певні види віз, наприклад, студентські чи робочі):

- іноземці та особи без громадянства з держав з візовим порядком в'їзду можуть перебувати впродовж періоду дії візи, але не більш як 90 днів протягом 180 днів з дати першого в'їзду;
- іноземці та особи без громадянства з держав з безвізовим порядком в'їзду можуть перебувати не більш як 90 днів протягом 180 днів з дати першого в'їзду, якщо інший термін не визначено міжнародними угодами.

Дозвіл на постійне перебування (або імміграцію) може видаватися іноземцям і особам без громадянства, що належать до обох категорій. Пріоритет надається особам, чия імміграція до України є бажаною та хто входить до так званої «імміграційної квоти». Закон «Про імміграцію» визначає квоту імміграції як «граничну кількість іноземців та осіб без громадянства, яким передбачено надати дозвіл на імміграцію протягом календарного року».<sup>46</sup> У Статті 4 цього ж закону міститься перелік категорій іноземців і осіб без громадянства, що можуть іммігрувати за квотою імміграції<sup>47</sup>, а у Статті 5 – перелік категорій осіб, що можуть отримати дозвіл на імміграцію *поза квотою*.<sup>48</sup>

### **Поступ і належна практика**

«Стратегія з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки»<sup>49</sup>, визначає цілі державної політики в галузі інтеграції мігрантів. Документ передбачає, що заходи з інтеграції

<sup>46</sup> Стаття 1 Закону України «Про імміграцію».

<sup>47</sup> «діячі науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України; висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України; особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тисяч доларів США, зареєстровану у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України; особи, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України; особи, які раніше перебували в громадянстві України; батьки, чоловік (дружина) іммігранта та його неповнолітні діти; особи, які безперервно прожили на території України протягом трьох років з дня надання їм статусу біженців в Україні чи притулку в Україні, а також їхні батьки, чоловіки (дружини) та неповнолітні діти, які проживають разом з ними.»

<sup>48</sup> Такі дозволи надають: одному з подружжя, якщо другий з подружжя, з яким він перебуває у шлюбі понад два роки, є громадянином України, дітям і батькам громадян України; особам, які є опікунами чи піклувальниками громадян України, або перебувають під опікою чи піклуванням громадян України; особам, які мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням; особам, імміграція яких становить державний інтерес для України.

<sup>49</sup> Підготовлено за сприяння Ради Європи у 2009-2010 роках.

мігрантів мають дозволити їм «відігравати свою роль у розвитку країни, сплачуючи податки, страхові внески та інші обов'язкові платежі, бути активними учасниками ринку праці відповідно до їхньої кваліфікації та досвіду роботи, та брати активну участь у соціальному й культурному житті країни».<sup>50</sup> Він також визначає цільову групу, на яку буде спрямовано заходи державної підтримки, а саме: «мігранти, що мешкають у країні тривалий час (понад один календарний рік)».<sup>51</sup> У своїх офіційних коментарях до документу експерти Ради Європи запропонували включити до цієї групи також «новоприбулих мігрантів, що виявляють намір залишитися та працювати в країні протягом тривалого часу».<sup>52</sup>

## Проблеми

Закон «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» недостатньо чітко визначає умови отримання статусу тимчасового перебування для інших категорій іноземців, окрім трудових мігрантів. Стаття 3 встановлює, що «іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на іншій законній підставі, вважаються такими, що тимчасово перебувають в Україні. Вони зобов'язані в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України, зареєструвати свої паспортні документи, і виїхати з України після закінчення відповідного терміну перебування». Детальнішу інформацію можна знайти у Статті 9 Закону «Про імміграцію», що містить перелік документів, які додаються до заяви на отримання «дозволу на імміграцію».

Закону «Про імміграцію» також бракує чіткості у визначенні ступеня «потреби» економіки України у спеціалістах і робітниках. На загал, повний перелік категорій осіб, що підпадають під квоту, є обмеженим. Вимоги та умови, яким треба відповідати, аби потрапити до квоти імміграції, також є доволі обмежувальними, про що свідчать статистичні дані, оприлюднені на сайті Седеркопінгського процесу.<sup>53</sup> За цими даними, у першій половині 2008 року лише кожний п'ятий іммігрант належав до якоїсь із категорій у межах квоти.<sup>54</sup> Квоту імміграції на 2011 рік встановлено на рівні 7595 осіб.<sup>55</sup> Що ж до імміграції поза квотою, то чинна

---

<sup>50</sup> Розділ «Цілі та завдання Стратегії»

<sup>51</sup> Там само

<sup>52</sup> Рада Європи, *Коментарі до Стратегії та плану дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки.*

<sup>53</sup> Седеркопінгський процес – це ініціатива міждержавної співпраці, започаткована в 2001 році та фінансована Урядом Швеції, спрямована на «обмін досвідом щодо надання притулку, захисту, міграції та прикордонного контролю між Естонією, Латвією, Литвою, Угорщиною, Польщею, Румунією, Словаччиною та Швецією, з одного боку, та Білоруссю, Молдовою та Україною, з іншого. У грудні 2010 року до процесу приєдналися Вірменія, Азербайджан і Грузія. На сайті Седеркопінгського процесу можна знайти прикордонну, міграційну статистику країн-учасниць ініціативи, їхні дані про шукачів притулку. Детальнішу інформацію подано на: <http://soderkoping.org.ua/files/en/Information%20Soderkoping%20Process.doc>

<sup>54</sup> Таблиця «Кількість іммігрантів, що мешкають в Україні, по роках та країнах походження», наявна на сайті: <http://soderkoping.org.ua/page21095.html>

<sup>55</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про встановлення квоти імміграції на 2011 рік» від 9 березня 2011 року, наявне на сайті:



вимога стосовно двох років перебування іммігранта у шлюбі значно обмежує можливості возз'єднання родин. І знову ж таки, незрозуміло, яким чином у випадку імміграції поза квотою визначається «державний інтерес для України».

### **Рекомендації**

- запровадити прозору, ефективну та комплексну систему подання заяв на отримання мігрантами статусу тимчасових та постійних мешканців;
- встановити чіткі правила отримання дозволу на довготривале перебування;
- зробити безкоштовним подання заяв на отримання статусу перебування;
- скоротити кількість документів, що вимагаються для цієї процедури (належна практика полягає у проведенні перевірок лише на наявність потенційного шахрайства та дійсних загроз безпеці);
- спростити процес подання заяви шляхом об'єднання дозволу на роботу та проживання в одному документі;
- мінімізувати непослідовне застосування адміністративних процедур легалізації перебування, визначивши у відповідних нормативно-правових актах повний перелік необхідних супровідних документів;
- надати мігрантам можливість оскаржити відмову в наданні статусу легального перебування;
- всім задіяним державним установам необхідно надавати мігрантам інформацію про реєстраційні вимоги для отримання статусу тимчасового та постійного перебування, а також про пов'язані із цим повноваження різних установ; така інформація має надаватись зрозумілою для мігрантів мовою;
- створити інформаційні «гарячі лінії» для іноземців при регіональних центрах реєстрації;
- забезпечити мігранту, що має постійний (або довготривалий) статус перебування, однакові з громадянами України права та обов'язки у більшості сфер економічного, соціального та політичного життя;
- ухвалити кодекс етичної професійної поведінки для всіх посадовців на основі передової міжнародної практики;
- запровадити заходи захисту працівників державного сектору, які повідомляють про підозри щодо існування корупції у відповідних державних установах.

## **4.1.2. Свобода пересування**

### **Законодавство**

Країни-учасниці ОБСЄ взяли на себе зобов'язання сприяти свободі пересування.<sup>56</sup>

[http://www.dmsu.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=416%3Apro-vstanovlenna-kvoti-immigraciji-na-2011-rik&catid=1%3Alatest-news&Itemid=1&lang=uk](http://www.dmsu.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=416%3Apro-vstanovlenna-kvoti-immigraciji-na-2011-rik&catid=1%3Alatest-news&Itemid=1&lang=uk)

<sup>56</sup> Відповідно до Рекомендацій БДПЛ щодо реєстрації населення, «системи реєстрації населення мають сприяти свободі пересування та уникати такого управління потоками переселення, яке б обмежувало вільний вибір місця проживання». *Guidelines on Population Registration (Рекомендації*

Однак у 1990-х роках головною перешкодою для внутрішньої мобільності населення в Україні була обов'язкова реєстрація за місцем проживання (так звана «прописка»), успадкована з радянських часів. Прописка являла собою дещо більше, ніж просто систему реєстрації – без прописки не можна було отримати ані житло, ані медичні послуги, ані освіту чи соціальні виплати. 14 листопада 2001 року Конституційний Суд України визнав інститут прописки неконституційним. З того часу Парламент вніс відповідні зміни до законодавства та запровадив нову систему реєстрації на заміну прописці. Реформа, впроваджена за сприяння ОБСЄ, мала на меті привести систему реєстрації у відповідність до передових міжнародних стандартів.

Основним нормативно-правовим актом, що регулює сферу свободи пересування, є Закон «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11 грудня 2003 року. Закон визначає свободу пересування як «право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, вільно та безперешкодно за своїм бажанням переміщатися по території України у будь-якому напрямку, у будь-який спосіб, у будь-який час, за винятком обмежень, які встановлюються законом», а вільний вибір місця проживання як «право громадянина України, а також іноземця та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, на вибір адміністративно-територіальної одиниці, на території якої вони хочуть проживати чи перебувати».<sup>57</sup> Це положення узгоджується з нормою Статті 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 року, який гарантує кожному, хто законно перебуває на території будь-якої держави, «право на вільне пересування і свободу вибору місця проживання» на території тієї держави.

## Проблеми

Однак в Україні існують певні обмеження на свободу пересування та вибір місця проживання. Перелік підстав для застосування таких обмежень доволі довгий: захист національної безпеки, громадського порядку, здоров'я населення, прав і законних інтересів громадян та інших осіб, які проживають в Україні.<sup>58</sup> На практиці, попри законодавчі зміни, залишається чинною адміністративна вимога до іноземців, що постійно мешкають на території України, реєструватися за місцем проживання, а в разі зміни цього місця проживання – виписатися з попереднього місця проживання та зареєструватися за новою адресою.<sup>59</sup>

Деякі заходи контролю за статусом перебування, що застосовуються в Україні, стали предметом пильного аналізу з боку громадських та міжнародних організацій,

---

щодо реєстрації населення), ODIHR, Warsaw 2009, р. 20, наявні на сайті: [http://www.osce.org/publications/odihr/2009/10/4054\\_1363\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2009/10/4054_1363_en.pdf)

<sup>57</sup> Стаття 3 Закону.

<sup>58</sup> Частина 1 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

<sup>59</sup> Пункт 33 «Правил в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію», затверджених Постановою КМУ № 1074.

що працюють з мігрантами. Вони відзначають випадки зловживання заходами контролю з боку працівників міліції, що призводить до дискримінації іноземців. Найпоширенішими зловживаннями є надзвичайно часті затримання іноземців, що явно належать до меншин, для перевірки документів на підставі підозр у порушенні ними правил законного перебування (Стаття 203 Кодексу про адміністративні правопорушення) або у вчиненні злочинів (Стаття 11 Закону «Про міліцію»). Така практика загально визнана негативною та вважається близькою до расового профілювання. Співбесіди з членами громадських організацій, іноземцями, які мешкають в Україні, та шукачами притулку підтвердили, що перевірки документів під приводом міграційного контролю «можуть призводити до безгрунтовних затримань, здириництва та інших зловживань з боку працівників міліції».<sup>60</sup> Саме така практика, на думку представників громадських організацій мігрантів, є причиною небажання іноземців повідомляти міліції про порушення своїх прав та їхньої загальної недовіри до правоохоронних органів.

Практика довільних перевірок документів, здійснюваних нібито задля контролю статусу перебування, а насправді з метою здириництва грошей з іноземців під загрозою арешту, є головною перешкодою для реалізації права на свободу пересування. За даними звіту «Міжнародної амністії» (Amnesty International), опублікованого в 2008 році, така практика поширюється на всіх представників етнічних меншин, незалежно від тривалості їхнього перебування в країні.<sup>61</sup> По суті, така практика є дискримінаційною, оскільки, як зазначається у звіті, закон не зобов'язує громадян України «постійно мати при собі внутрішній паспорт», а іноземці регулярно стають об'єктом перевірок посвідчень особи. За даними опитування 37 іноземних студентів Київського національного авіаційного університету, 17 респондентів повідомили, що проходили такі перевірки принаймні раз на тиждень.<sup>62</sup>

## Біженці

Дослідження умов інтеграції біженців, проведене в межах Седеркопінгського процесу, показало, що процедури реєстрації можуть бути джерелом корупції, як свідчать повідомлення про фіктивну реєстрацію біженців за місцем проживання. Необхідність «купувати» реєстрацію за місцем проживання є додатковим тягарем для іноземців: така платня може сягати 200 доларів на рік і стягується додатково до плати за квартиру, що й без того зависока для біженців, змушених орендувати помешкання за ринковою ціною.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> *Ukraine: Government must act to stop racial discrimination (Україна: Уряд має діяти, щоб зупинити расову дискримінацію)*, Amnesty International: London 2008, р. 29, наявна на сайті: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR50/005/2008/en/836170ae-4392-11dd-a1d1-2fa8cc41ebbd/eur500052008eng.pdf>

<sup>61</sup> *Ukraine: Government must act to stop racial discrimination (Україна: Уряд має діяти, щоб зупинити расову дискримінацію)*, Amnesty International: London 2008, р. 7, наявна на сайті: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR50/005/2008/en/836170ae-4392-11dd-a1d1-2fa8cc41ebbd/eur500052008eng.pdf>

<sup>62</sup> Там само.

<sup>63</sup> О.Андрисек, Т.Рантала, *зазначена праця*, С. 67.

## Рекомендації

- спростити порядок реєстрації та відмовитись від розрахунку комунальних платежів залежно від кількості мешканців;
- належно інформувати мігрантів про обов'язковість реєстрації за місцем проживання, включити відповідні відомості до пояснювальних матеріалів, що розповсюджуються у консульських пунктах та відділах реєстрації

### 4.1.3. Доступ до правосуддя

#### Законодавство

Українське законодавство надає іноземцям та особам без громадянства рівні права з громадянами України щодо оскарження в суді рішень, дій або бездіяльності центральних чи місцевих органів влади та посадових осіб. Ця конституційна гарантія (Стаття 55) поширюється на категорії осіб, зазначені у Частині 1 Статті 22 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», який надає їм право на звернення до суду та до інших державних органів для захисту їхніх особистих, майнових та інших прав.

Іноземні громадяни та особи без громадянства також мають рівні процесуальні права як учасники судового процесу. Відповідно до Статті 6 Закону «Про судоустрій в Україні», ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи у суді або права на участь у розгляді своєї справи у визначеному процесуальним законом порядку. Вони також мають право подавати звернення до Конституційного Суду про офіційне тлумачення Конституції та законів України.<sup>64</sup> Подальші гарантії судового захисту містяться у Кодексі адміністративного судочинства України – право на судовий захист нарівні з громадянам України закріплене в Статті 6 Кодексу.<sup>65</sup>

#### Поступ і належна практика

Застосування конституційних норм було роз'яснене у рішенні Конституційного Суду України від 25 листопада 1997 року, яке поширило правовий захист від зловживань посадовців також на іноземних громадян та осіб без громадянства. Рішення вимагає, щоб суди, відповідно до Статті 55 Конституції України, приймали всі скарги від громадян України, іноземців та осіб без громадянства на будь-які рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо скаржник вважає, що їх рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють його права і свободи. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах, який відбувається

<sup>64</sup> Статті 13, 42, 43 та 55 Закону «Про Конституційний Суд України».

<sup>65</sup> Відповідно до Статті 6, пункту 6, «іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що і громадяни та юридичні особи України».

паралельно з іншими процедурами оскарження. Отже, іноземці й особи без громадянства мають право на судовий розгляд незалежно від результатів оскарження в адміністративному порядку.

Ще однією конституційною гарантією, що поширюється на іноземців і осіб без громадянства, є гарантія юридичного захисту (Стаття 59), що може надаватися безоплатно у випадках, передбачених законом. Вільний вибір для відповідача/обвинувачуваного передбачено як в адміністративному, так і у кримінальному процесі.<sup>66</sup>

## **Проблеми**

Розгляд адміністративного подання та винесення рішення має відбуватись у розумні строки, але не довше ніж за два місяці з початку розгляду, якщо інше не передбачено Кодексом адміністративного судочинства.<sup>67</sup> Однак якість адміністративного розгляду викликає занепокоєння у захисників прав мігрантів.

Іноземні громадяни та особи без громадянства, що мешкають в Україні, можуть також вдаватися до наявних адміністративних засобів для захисту своїх прав. Відповідно до Статті 13 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, вони можуть скористатися позасудовими засобами захисту прав людини. Такі засоби передбачені у Статті 55 Конституції України.<sup>68</sup> Особа, що не погоджується з результатами розгляду її скарги державним органом вищої інстанції, може звернутися до суду у порядку і строки, визначені законом.

Мігранти, опитані у ході цього дослідження, відзначали несистемний та непослідовний характер правозастосування; більшість їхніх нарікань стосувалася дій правоохоронних органів. Іноземці відзначають неготовність і небажання посадових осіб їм допомагати, а часом і просто вороже ставлення. Інше опитування, проведене серед мігрантів в Україні, показало, що більшість із них (від 71% до 85% у різних містах) вважають, що працівники правоохоронних органів порушують їхні права.<sup>69</sup>

## **Біженці**

У Звіті Європейської ради у справах біженців та вимушених емігрантів за 2009 рік наголошено, що адміністративні суди, розглядаючи справи щодо статусу біженця,

---

<sup>66</sup> Стаття 8 Закону «Про судоустрій України», Стаття 21 Кримінально-процесуального кодексу та Стаття 48 Кодексу адміністративного судочинства України.

<sup>67</sup> Статті 2 (10) та 3(11) Кодексу України про адміністративні правопорушення

<sup>68</sup> Цю гарантію закріплено також у законі «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року, за яким оскаржити можна рішення чи дії (бездіяльність) державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

<sup>69</sup> *Unheeded Voices – Issues of Immigration, Human Rights and Freedoms in Ukraine (Непочуті голоси – проблеми імміграції, прав та свобод людини в Україні)*. An East European Development Institute Publication, ICF Sphera Publishers, Kyiv 2008, p. 68.

звертають недостатню увагу на свідчення та скарги шукачів притулку на поведінку працівників державних органів. У відповідь на це зауваження Вищий адміністративний суд України ухвалив постанову Пленуму, зазначивши, що адміністративним судам слід установити, наскільки ретельно орган з надання статусу біженця вивчив ситуацію в країні походження. Таким чином, частину обов'язку доказування перекладено з шукача притулку на відповідний державний орган.<sup>70</sup>

#### Рекомендації

- визначити Державну міграційну службу як орган, відповідальний за координацію зусиль всіх задіяних державних установ, а також за своєчасне інформування мігрантів і біженців, зрозумілою для них мовою, про зміни у повноваженнях та процедурах органів державної влади, через офіційні вебсайти цих органів та друківані матеріали, розповсюджені серед мігрантів та біженців/

#### 4.1.4. Участь у громадському житті <sup>71</sup>

##### Законодавство

Згідно із Законом «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року (зі змінами та доповненнями), іноземні громадяни й особи без громадянства, які досягли 18 років, можуть засновувати громадські організації, а особи 15-річного віку – молодіжні та дитячі організації. Закон не вимагає, щоб вони були постійними мешканцями України. Закон проголошує зобов'язання держави створювати «рівні умови для діяльності громадських об'єднань» та сприяти «розвитку політичної та громадської активності, творчої ініціативи».<sup>72</sup>

Закон «Про об'єднання громадян» визначає об'єднання громадян як «добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод».<sup>73</sup> Окрім професійних спілок та політичних партій, закон визнає й іншу форму об'єднання, а саме: добровільні громадські організації, метою яких є «задоволення та захист своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших спільних інтересів».<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду № 1 від 25 червня 2009 року «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні», розглянуто в: *Ukraine Country Report 2009: Situation for refugees and asylum seekers (Звіт про стан справ в Україні 2009: Ситуація з біженцями та шукачами притулку)*, ECRE Brussels 2010, р. 6.

<sup>71</sup> Детальнішу характеристику контексту функціонування громадянського суспільства див. у Додатку.

<sup>72</sup> Преамбула до Закону «Про об'єднання громадян».

<sup>73</sup> Стаття 1 Закону «Про об'єднання громадян».

<sup>74</sup> Стаття 3 Закону.

В Україні існує декілька організацій мігрантів та шукачів притулку,<sup>75</sup> а також спеціалізованих неурядових організацій, що представляють мігрантів і біженців (наприклад, Гельсінська спілка України), але іноземців серед їх працівників і членів правління мало, або й зовсім немає.<sup>76</sup> Деякі з цих організацій упроваджують проекти міжнародних організацій, а декілька громадських організацій, що представляють мігрантів і біженців, і справді мають їх представників серед своїх членів.<sup>77</sup>

## Проблеми

У ході дослідження виявлено дві головні категорії перешкод на шляху до дієвої участі мігрантів у суспільному житті України: (1) складнощі в реалізації громадянських, політичних та соціально-економічних прав унаслідок неефективності адміністративних механізмів і недовіри між мігрантами та представниками державних органів; та (2) несприятливе соціальне середовище для інтеграції, зумовлене негативним ставленням українського суспільства до мігрантів і загальною слабкістю громадянського суспільства в Україні. Іноземним студентам вкрай важко створювати студентські спілки. Крім того, мігранти мають дуже мало можливостей для спілкування та взаємодії з місцевою громадою. Більшість з них недостатньо добре володіють українською чи російською мовами для ведення значимого діалогу з українцями, а деяким просто бракує часу на участь у громадському житті через необхідність розв'язувати насущні повсякденні проблеми та матеріально забезпечувати себе й свої родини.

*(1) Складнощі в реалізації громадянських, політичних та соціально-економічних прав*

---

<sup>75</sup> Одеська Асоціація африканських біженців; Беркат (Чеченський благодійний фонд), Афганська Батьківщина (організація мігрантів і біженців), Земляцтво ангольських біженців в Україні, Нігерійське земляцтво в Києві (NCK), Асоціація нігерійських студентів у Тернополі, Африканський центр у Києві та Українська асоціація соціальних організацій ARRAID (українська організація – член Федерації ісламських організацій у Європі). У Києві також діють вельми неформальні «спілки» африканських мігрантів різних національностей.

<sup>76</sup> Наприклад, Благодійний фонд «Рокада» та Програма надання послуг з юридичного захисту HIAS (Київ), Центр юридичного консультування профспілки «Солідарність» (Програма «Права людини без кордонів») та Консультативний центр для мігрантів (відділення в різних містах), Київське представництво Європейської ради у справах біженців та вимушених емігрантів, Рада України у справах біженців, Фонд натуралізації та прав людини «Допомога» (Сімферополь), Служба соціальної допомоги (Харків), Об'єднання «Меморіал» (Харків), Міжнародний благодійний фонд захисту здоров'я та довілля «Регіон Карпат» НЕЕКА (Мукачів), Проект з моніторингу кордонів, Комітет медичної допомоги Закарпаття, Карітас (Ужгород) Група захисту прав людини (Вінниця), Південноукраїнський центр молодих юристів (Одеса), Благодійний фонд підтримки біженців і мігрантів «Симпатія» (Одеса), Чернігівський громадський комітет із захисту прав людини, Чернівецька регіональна ГО «Права людини».

<sup>77</sup> Представництво «Міжнародної амністії» в Україні, нова Рада і справах біженців та Центр соціальної дії, Київ.

Громадські організації, що представляють мігрантів чи їх об'єднання, стикаються з тими самими проблемами, що й інші організації громадянського суспільства в Україні. Цю думку одностайно висловлювали громадські активісти та представники громад мігрантів під час круглого столу, а також правозахисники й члени організацій мігрантів у ході співбесід, проведених у межах цього дослідження у травні 2010 року.

Україна приєдналася до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, ратифікувала Європейську конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів, але національне законодавство України не надає іноземцям і особам без громадянства права створювати профспілки. Згідно з Частиною 2 Статті 6 Закону «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року, іноземні громадяни та особи без громадянства не можуть створювати профспілки, а право на участь в існуючих профспілках надається лише у тому разі, якщо участь іноземців передбачена статутами відповідних профспілок.

Конституція України не гарантує іноземним громадянам та особам без громадянства права на участь у громадських об'єднаннях. Натомість, згідно зі Статтею 16 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, мають право вступати на загальних з громадянами України підставах до легалізованих об'єднань громадян, якщо інше не передбачено законами України і якщо це передбачено статутами цих об'єднань. Проте іноземці й особи без громадянства не можуть бути членами політичних партій України. Це останнє положення узгоджується зі Статтею 36 Конституції України, яка встановлює, що членами політичних партій можуть бути лише громадяни України. Право голосувати та бути обраними мають також виключно громадяни України.<sup>78</sup> Іноземці, що постійно мешкають в Україні, не мають права голосувати на місцевих та загальних виборах.

Закон «Про об'єднання громадян» обмежує створення та діяльність громадських об'єднань. Об'єднання громадян не підлягають легалізації, а діяльність легалізованих об'єднань громадян забороняється у судовому порядку, коли їх метою є: зміна шляхом насильства конституційного ладу і в будь-якій протизаконній формі територіальної цілісності держави; підрив безпеки держави у формі ведення діяльності на користь іноземних держав; пропаганда війни, насильства чи жорстокості, фашизму та неофашизму; розпалювання національної та релігійної ворожнечі; створення незаконних воєнізованих формувань; обмеження загальноновизнаних прав людини.<sup>79</sup>

Українське законодавство створює певні перешкоди не лише формуванню громадських організацій, а й розвитку потужного громадського/неурядового сектору. Європейський суд з прав людини, у справі «Корецький та інші проти

---

<sup>78</sup> <http://www.legislationline.org/documents/action/popup/id/7112>

<sup>79</sup> Стаття 4 Закону «Про об'єднання громадян».



України» виніс рішення 3 квітня 2008 року, визнавши закон України «Про об'єднання громадян» недосконалим у частині, що надмірно обмежує цілі створення громадських організацій, їхній статус юридичної особи, діяльність, територіальну розгалуженість та членство.<sup>80</sup> У відповідь на це зауваження уряд подав до Парламенту проект закону «Про громадські організації», оцінений неурядовим сектором як «значний крок уперед у забезпеченні свободи об'єднань». Однак після зміни уряду законопроект було відкликано у березні 2010 року; відтак чимало критичних зауважень Європейського суду залишаються актуальними.<sup>81</sup>

## *(2) Несприятливе соціальне середовище для інтеграції*

Громадська активність українських громадян, порівняно з активністю громадян решти європейських держав, є найнижчою.<sup>82</sup> За результатами Європейського соціологічного опитування (див. Таблицю 4), з 2005 року по 2007 рік інтерес українців до громадського життя помітно зменшився. Через розчарування людей в обіцянках влади відкрити нову, чисту сторінку в політичному та суспільному житті після Помаранчевої революції, рівень участі громадян у суспільному житті різко впав.

---

<sup>80</sup> Захаров Й., Яворський В., *Права людини в Україні – 2008. Доповідь правозахисних організацій*. Українська Гельсінська спілка з прав людини, Харків. – 2009, С. 113.

<sup>81</sup> Проект Закону про громадські організації, наявний на вебсайті Верховної Ради [[http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=33677](http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33677)]

<sup>82</sup> Е.Головаха, А.Горбачук. *Соціальні зміни в Україні та Європі: Результати Європейського соціологічного опитування 2005-2007 років*, НАНУ, Інститут соціології, Київ – 2009.

**Таблиця 4. Громадська активність українських громадян (% респондентів, що дали ствердну відповідь)**

За останні 12 місяців, чи Ви:	2005	2007
брали участь у санкціонованій громадській акції (демонстрації)?	21,6	7,1
підписували будь-які петиції?	9,3	5,1
контактували з будь-яким політиком, представником центральних чи місцевих органів влади?	8,8	8,4
працювали в будь-якій політичній партії чи групі громадської дії?	3,6	4,0
працювали в іншій організації чи асоціації?	2,2	1,4

Джерело: Європейське соціологічне опитування 2005 та 2007 років

Водночас, дані Державного комітету статистики дають привід для оптимізму в оцінці стану громадянського суспільства. З січня 2006 року по травень 2010 року кількість громадських організацій зросла на 40%, з понад 46 тисяч до понад 65 тисяч. Проте аналізуючи два інші показники, можна дійти інакших висновків. По-перше, частка українського населення, що бере активну участь у діяльності неполітичних організацій (1,4% у 2007 році) є набагато меншою, ніж у країнах Центральної та Східної Європи: за даними Європейського соціологічного дослідження, такою діяльністю займаються 9,5% чехів, 8,4% словаків та 5,5% поляків.<sup>83</sup> По-друге, Творчий центр *Counterpart*, який проводив моніторинг діяльності громадських організацій у 2002-2010 роках, дійшов висновку, що лише незначна їх частка активно працювала над упровадженням проектів.<sup>84</sup> Насправді, кількість громадських організацій навіть скоротилася з 4-5 тисяч у 2009 році до 3-4 тисяч у 2010 році. У звіті за 2010 рік зазначено, що «кожного року багато організацій громадянського суспільства припиняють свою діяльність без відповідного офіційного повідомлення».<sup>85</sup>

<sup>83</sup> M. Wenzel, J. Kubik, *Civil Society in Poland: Case Study* (М.Вензель, Дж.Кубік, *Громадянське суспільство в Польщі: аналіз практичного прикладу*), paper prepared for international conference “The Logic of Civil Society in New Democracies: East Asia and East Europe”, 5-7 June 2009, Institute of Political Science, Academia Sinica, Taipei, p. 22,

<[http://www.cbos.pl/PL/wydarzenia/04\\_konferencja/Civil%20society%20in%20Poland.pdf](http://www.cbos.pl/PL/wydarzenia/04_konferencja/Civil%20society%20in%20Poland.pdf)>

<sup>84</sup> L. Palyvoda, S. Golota, *Civil Society Organizations in Ukraine. The State and Dynamics (2002-2010)*. (Л.Паливода, С.Голота, *Організації громадянського суспільства в Україні. Стан та динаміка (2000-2010)*), Kyiv, Publishing house „Kupol” 2010. <[http://ccc-tck.org.ua/en-default/file/biblioteka/CSO2010\\_Eng.pdf](http://ccc-tck.org.ua/en-default/file/biblioteka/CSO2010_Eng.pdf)>

<sup>85</sup> Там само.

## Рекомендації

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

### 4.1.5. Доступ до громадянства

#### Законодавство

Іноземці й особи без громадянства можуть бути прийняті до громадянства України в разі виконання низки умов, визначених у Законі «Про громадянство України», зокрема: «визнання і дотримання Конституції України та законів України (...), зобов'язання припинити іноземне громадянство чи відсутність іноземного громадянства (...), безперервне проживання на законних підставах на території України протягом останніх п'яти років (...), отримання дозволу на імміграцію (...), наявність законних джерел існування (...) та володіння державною мовою або її розуміння в обсязі, достатньому для спілкування».<sup>86</sup> За винятком останнього положення, зазначені умови не стосуються до біженців – у їхньому випадку натуралізація можлива по трьох роках безперервного проживання з моменту надання їм статусу біженця. Як правило, українське законодавство вимагає припинення іноземного громадянства впродовж одного року з моменту натуралізації.<sup>87</sup>

#### Поступ і належна практика

Україна ратифікувала Європейську конвенцію про громадянство<sup>88</sup> 21 грудня 2006 року.<sup>89</sup> Ратифікація Конвенції дозволила відкоригувати положення законодавства про громадянство. Одночасно із Збереженням принципу єдиного громадянства, Україна дозволила винятки щодо обов'язкової відмови від іноземного громадянства як передумову набуття українського громадянства.

<sup>86</sup> Стаття 9 Закону «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року, переклад англійською наявний на сайті: <http://www.mfa.gov.ua/mfa/en/publication/content/719.htm>

<sup>87</sup> Закон «Про громадянство України» від 18 січня 2001 року.

<sup>88</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/166.htm>

<sup>89</sup> [http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Notifications/v3Liste\\_12Jan07.asp?CM=3&CL=ENG#](http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Notifications/v3Liste_12Jan07.asp?CM=3&CL=ENG#)

Відповідно до «Плану дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки», причетні українські міністерства і відомства мають розробити відповідні вимоги та систему оцінювання необхідного рівня володіння державною мовою особами, що прагнуть отримати українське громадянство.<sup>90</sup> Експерти Ради Європи порадили укласти ці вимоги на основі Загальноєвропейських рекомендацій з мовної освіти.<sup>91</sup>

## Проблеми

З листопада 1991 року по серпень 2008 року, українське громадянство отримало 752 тисяч людей.<sup>92</sup> У випадку міграції, на заваді натуралізації стоїть відсутність у мігрантів дійсних національних паспортів, документів, що підтверджують їхнє територіальне походження та реєстрацію народження, а також різне написання імені в документах. Процедура отримання українського громадянства є тривалою та дорогою; вона передбачає офіційну відмову від попереднього громадянства. Усе це підвищує ризик потрапляння мігрантів у ситуацію неврегульованої міграції або навіть у число осіб без громадянства.<sup>93</sup>

## Біженці

Дослідження умов інтеграції біженців в Україні, проведене у 2008 році в межах Седеркопінгського процесу, засвідчило, що в 2002-2006 роках натуралізувалося лише 927 з 2264 біженців, які, за оцінками експертів, на той час залишалися в Україні. Під час співбесід у ході того оцінювання біженці висловлювали незадоволення процесом натуралізації, вважаючи його затягнутим,<sup>94</sup> «непередбачуваним» та «дискримінаційним».<sup>95</sup> На їхню думку, тлумачення критеріїв набуття громадянства є також непрозорим і довільним. Наприклад, автори дослідження зауважили, що «деякі біженці легко отримали довідки про знання української мови, а від інших вимагалось продемонструвати справді високий рівень володіння нею».<sup>96</sup> Інша проблема полягала в тому, що заявникам рідко надавали розписки про одержання їхніх заяв і супровідних документів. Це позбавляло їх можливості відстежувати процес обробки документів, а подекуди їм навіть доводилося подавати документи повторно.<sup>97</sup> Опитані біженці визнали, що зазначені проблеми розохочують їх прагнути натуралізації: аж 40% із них заявили, що більше не цікавляться цим процесом, надаючи перевагу довготривалому

---

<sup>90</sup> Розділ 2.3 документу.

<sup>91</sup> Загальноєвропейські рекомендації з мовної освіти, наявні на сайті: [http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre_en.asp)

<sup>92</sup> О. Shevel, *EUDO Citizenship Observatory. Country Report: Ukraine* (О.Шевель, . August 2010)

<sup>93</sup> Там само.

<sup>94</sup> Замість передбачених законодавством 6 місяців, процедура може тривати до одного року.

<sup>95</sup> О.Андрисек, Т.Рантала, *зазначена праця*, С. 71.

<sup>96</sup> Там само, С. 72.

<sup>97</sup> Там само.

перебуванню. Однією з рекомендацій наведеного дослідження було розробити та видати єдині та прозорі інструкції для паспортних столів з чітким викладенням усіх процедур, переліком необхідних документів та обов'язковим підтвердженням одержання документів від заявника. Заявники мають бути належно поінформовані про відповідні вимоги.

### **Рекомендації**

- зробити безкоштовним подання заяв на отримання статусу перебування;
- надати мігрантам можливість оскаржити відмову в наданні статусу легального перебування;
- ухвалити кодекс етичної професійної поведінки для всіх посадовців на основі передової міжнародної практики;
- запровадити заходи захисту працівників державного сектору, які повідомляють про підозри щодо існування корупції у відповідних державних установах.

## **4.2. Соціально-економічні права**

### **4.2.1. Доступ до ринку праці**

#### **Законодавство**

Оскільки Україна приєдналася до Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 7 березня 1966 року, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року, Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права від 16 грудня 1966 року та декількох дотичних конвенцій МОП,<sup>98</sup> в українському законодавстві дотримано принципів етнічної та расової недискримінації у працевлаштуванні. Як країна-член Ради Європи Україна також ратифікувала Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод 17 липня 1997 року та підписала Європейську соціальну хартію 7 травня 1999 року. А 16 березня 2007 року Верховна Рада України ратифікувала Європейську конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів, що стало важливим кроком на шляху до забезпечення прав мігрантів, оскільки Стаття 28 Конвенції зобов'язує Договірні сторони «надати трудящим-мігрантам право на створення організацій для захисту своїх економічних і соціальних інтересів на умовах, визначених національним законодавством для її громадян». Проте Україна

<sup>98</sup> Конвенція про рівноправність громадян країни та іноземців у галузі відшкодування працівникам під час нещасних випадків 1925 року (№ 19); Конвенція про запровадження міжнародної системи співробітництва у збереженні прав мігрантів на пенсію по інвалідності, старості та на випадок втрати годувальника 1935 року (№ 48); Конвенція про трудящих-мігрантів (переглянута) 1949 року (№ 97); Конвенція про рівноправність громадян держави та іноземців і осіб без громадянства в галузі соціального забезпечення 1962 року (№ 118); та Конвенція про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення, 1975 року (№ 143).

обмежила це право, зробивши застереження, що забороняє мігрантам створювати профспілки та політичні партії.<sup>99</sup>

Водночас, Україна не приєдналася до низки важливих конвенції ООН та МОП стосовно трудових мігрантів та їх соціального захисту, зокрема до Конвенції ООН захист прав всіх трудящих мігрантів та членів їх сімей від 18 грудня 1990 року; Конвенції МОП №97 про трудящих-мігрантів (переглянутої, 1949 року), Конвенції МОП № 143 про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення (1975 року).

Закон «Про зайнятість населення» зобов'язує іноземних громадян та осіб без громадянства отримувати в обласному відділі Державної служби зайнятості дозвіл на роботу перш, ніж працевлаштуватись. Більше того, Стаття 13 уповноважує відповідні державні органи вживати заходів із «регулювання залучення та використання іноземної робочої сили в Україні на основі квотування і ліцензування» в інтересах забезпечення права українських громадян на працю. Право на працю іноземців і осіб без громадянства регулюється також іншими законами України.<sup>100</sup>

Вимоги до видачі віз, у тому числі з метою працевлаштування, також встановлено підзаконним актом, а саме: Постановою Кабінету Міністрів «Про запровадження нового порядку оформлення візових документів для в'їзду в Україну». Два типи віз дозволяють іноземцям працювати в Україні:<sup>101</sup> для отримання однієї потрібне запрошення від роботодавця в Україні, який має довести Державній службі зайнятості потребу в послугах іноземного працівника, а для отримання другої потрібен дозвіл Міністерства праці та соціальної політики. Рекомендації щодо змісту трудового договору містяться у положенні, укладеному на виконання іншої постанови Кабінету Міністрів.<sup>102</sup>

### **Поступ і належна практика**

Зміни та поправки до Кодексу законів про працю, розглянуті Парламентом України<sup>103</sup> в 2010 році, є позитивним кроком, але Кодекс вимагає подальшого

---

<sup>99</sup> «Конвенція про трудящих-мігрантів, ратифікована Парламентом України», 19 березня 2007 року, <http://soderkoping.org.ua/page13429.html>

<sup>100</sup> Закони «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про імміграцію», «Про біженців».

<sup>101</sup> Віза типу В видається «особам, які в'їжджають в Україну як співзасновники спільних підприємств чи представники компаній (фірм, асоціацій), а також персоналу представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності в Україні»; віза типу ІМ-1 видається тим особам, які в'їжджають в Україну з метою працевлаштування.

<sup>102</sup> «Положення про порядок підписання контрактів для залучення (найму) працівників», затверджені на виконання Постанови Кабінету Міністрів «Про впорядкування застосування контрактної форми трудового договору».

<sup>103</sup> Очікувалося, що нову редакцію Кодексу законів про працю ухвалить у листопаді 2010 року, проте голосування відклали до наступного року.

удосконалення. Стаття 8 проекту нової редакції Кодексу регулює працевлаштування іноземців і осіб без громадянства. Згідно з нею, іноземні громадяни й особи без громадянства, що законно мешкають в Україні, мають право влаштуватися на роботу, якщо це не суперечить законодавству України чи країни їх походження. Якщо зазначені положення будуть ухвалені, такі особи матимуть однакові з громадянами України права та обов'язки на робочому місці, якщо інше не передбачено законами та міжнародними договорами України.

«Стратегія з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки» та відповідний План дій також передбачають створення працюючої системи оцінювання й визнання освітнього рівня та професійної кваліфікації мігрантів.<sup>104</sup> На думку експертів Ради Європи, важливо розробити й запровадити належний інструментарій оцінювання знань, умінь і професійних навичок мігрантів, здобутих в умовах неформального навчання.<sup>105</sup>

## Проблеми

Національне законодавство України надає право на роботу, проте у відповідних законах бракує конкретних положень про забезпечення рівних умов працевлаштування незалежно від національного походження. Натомість, мігрант може шукати захисту свого порушеного права на працевлаштування виключно на підставі загальних положень, що поширюються на всіх робітників і регулюються численними підзаконними актами.<sup>106</sup> Насправді, працевлаштування іноземців та їхні соціально-економічні й політичні права гарантуються імпліцитно, посиланням на національні регуляторні норми у відповідних сферах. Так, Закон «Про зайнятість населення» робить посилання на умови, яким має відповідати іноземець, аби реалізувати своє право на працю. Стаття 6(2) поширює загальне трудове

<sup>104</sup> Розділ 2, пункт 1 «Плану дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки».

<sup>105</sup> Рада Європи, *Коментарі до Стратегії та плану дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки*.

<sup>106</sup> Інші нормативно-правові акти у сфері працевлаштування іноземних громадян та осіб без громадянства включають такі закони та принципи: «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 року (з подальшими змінами); «Основи законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 року (з подальшими змінами); «Про оплату праці» від 24 березня 1995 року (з подальшими змінами); «Про страхування» від 7 березня 1996 року (з подальшими змінами); «Про відпустки» від 15 листопада 1996 року (з подальшими змінами); «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 14 січня 1998 року; «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року; «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» від 23 вересня 1999 року (з подальшими змінами); «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» від 2 березня 2000 року (з подальшими змінами); «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» від 15 травня 2003 року (з подальшими змінами); «Про охорону праці» (нова редакція) від 21 листопада 2002 року; «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року (з подальшими змінами); та «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання» від 11 грудня 2003 року (з подальшими змінами).

законодавство на «постійно проживаючих в Україні іноземних громадян і осіб без громадянства». Крім того, Стаття 8 Кодексу законів про працю встановлює, що «трудові відносини іноземних громадян, які працюють на підприємствах, в установах, організаціях України», регулюються відповідно до національного законодавства держави працевлаштування та міжнародними договорами України.

У Кодексі законів про працю та інших законах, що регулюють різні аспекти зайнятості (наприклад «Про оплату праці» та «Про охорону праці»), відсутні спеціальні розділи про працевлаштування іноземців та осіб без громадянства. Українські закони не забезпечують чіткого регулювання порядку укладання трудових договорів (контрактів) між роботодавцями та іноземними громадянами й особами без громадянства. Натомість, характеристика чинного трудового договору міститься в підзаконному акті, а саме «Положенні про порядок підписання контрактів для залучення (найму) працівників», затверджених на виконання постанови Кабінету Міністрів.<sup>107</sup> Типову форму контракту з працівником було затверджено наказом Міністерства праці, згідно з яким контракт повинен містити визначення посад відповідно до національного класифікатора професій, рівень оплати праці та необхідний кваліфікаційний рівень працівника.<sup>108</sup>

Офіційне працевлаштування іноземців в Україні – все ще відносно рідкісне явище. Після введення додаткових вимог у 2009 році попередні дані щодо кількості виданих дозволів на роботу свідчать про зниження цього показника на більш ніж 70% – у 2010 році було видано 6192 дозволів, тоді як у попередньому році – понад 21 тисячу дозволів.<sup>109</sup> Станом на 1 січня 2011 року, 7801 іноземець був зареєстрований як працюючий в Україні. Провідними країнами їх походження були Російська Федерація (1148), Туреччина (1108), В'єтнам (560), Польща (419), Німеччина (356), Азербайджан (307), Білорусь (293), Молдова (205) та Узбекистан (204).<sup>110</sup> Переважна більшість офіційно працевлаштованих іноземців – чоловіки; жінки складають лише одну сьому офіційно зареєстрованої іноземної робочої сили. Майже половина офіційно зайнятих іноземних працівників мешкають у Києві.<sup>111</sup>

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі, строку дії та анулювання дозволів на роботу для іноземців та осіб без громадянства», №322 від 8 квітня 2009 року ускладнила процедуру отримання дозволу на роботу, зробивши її ще тривалішою. Згідно з нею, українські роботодавці можуть отримати дозволи для іноземних працівників лише у разі відсутності в країні (регіоні) українських працівників, спроможних виконувати відповідні роботи. За даними

<sup>107</sup> «Про впорядкування застосування контрактної форми трудового договору» від 19 березня 1993 року (№ 170) зі змінами, внесеними Постановою Кабінету Міністрів від 27 червня 2000 року (№ 1038)

<sup>108</sup> Наказ Міністерства праці від 15 квітня 1994 року (№ 23) зі змінами, внесеними Наказом Міністерства праці від 12 квітня 1995 року (№ 20).

<sup>109</sup> Інформацію надано Міністерством праці та соціальної політики, Державним центром зайнятості, 1 березня 2011 року.

<sup>110</sup> Там само.

<sup>111</sup> Там само.



однієї іноземної юридичної фірми, заснованої в Києві, передбачений місячний термін пошуку на практиці триває на місяць довше.<sup>112</sup>

Заява про дозвіл на використання праці іноземця подається до Державного центру зайнятості й розглядається впродовж 30 днів Комісією з видачі дозволів на роботу, до складу якої входять представники Центру, органів внутрішніх справ, Служби безпеки, Державної прикордонної та Державної податкової служби, а також інших заінтересованих органів. Порядок ускладнюється вимогою про надання разом із заявою 12 додаткових документів та двох фотокарток робітника. Перелік додаткових документів включає: довідку органу внутрішніх справ країни поточного перебування іноземця про відсутність (наявність) у нього судимості; або довідку про те, «що робоче місце або посада (...) не пов'язані з належністю до громадянства України і не потребують надання допуску до державної таємниці».<sup>113</sup> Крім того, роботодавець має заплатити за розгляд заяви про надання дозволу на використання праці іноземця.<sup>114</sup>

Постанова поширила вимогу щодо подання заяви про дозвіл на роботу на нові категорії іноземців. До 2009 року ця вимога стосувалася працівників українських суб'єктів господарювання або іноземців, найнятих для виконання обмеженого обсягу робіт за договором між іноземною та українською компаніями. Тепер же по дозвіл мають звертатись і в разі внутрішньо-корпоративного переведення іноземного працівника на роботу в Україну, і в разі надання ним послуг без комерційної присутності в Україні.

Аналіз попередніх результатів нововведень у порядку видачі дозволів на роботу показує, що Постанова створила перешкоди для доступу на ринок праці, які виявилися надмірними майже для всіх працівників, за винятком високооплачуваних професіоналів, найнятих великими компаніями.

## **Біженці**

Правозахисні організації в Україні відзначають, що наразі в країні відсутні механізми забезпечення права біженців на працю. Хоча Статті 18 та 20 Закону «Про біженців» надають їм право на тимчасове працевлаштування на період розгляду їхньої заяви, роз'яснень цих гарантій немає, а в трудовому законодавстві шукачі притулку взагалі не згадуються. Роботодавці, за звичай, погано поінформовані про права шукачів притулку на працевлаштування, а відтак

<sup>112</sup> «Про впорядкування застосування контрактної форми трудового договору» від 19 березня 1993 року (№ 170) зі змінами, внесеними Постановою Кабінету Міністрів від 27 червня 2000 року (№ 1038).

<sup>112</sup> Наказ Міністерства праці від 15 квітня 1994 року (№ 23) зі змінами, внесеними Наказом Міністерства праці від 12 квітня 1995 року (№ 20).

[/www.friberg.com/images/tpp/2009%20Work%20Permit%20Article%20\(Revised%20I\).pdf](http://www.friberg.com/images/tpp/2009%20Work%20Permit%20Article%20(Revised%20I).pdf)

<sup>113</sup> Додаток В «Підстави для відмови у видачі дозволу на роботу іноземним громадянам», *там само*.

<sup>114</sup> Державне мито за видачу дозволу на роботу підвищено до розміру 4 мінімальних заробітних плат, установлених законом. Наразі воно сягає 2500 гривень, тобто приблизно 250 євро.

відмовляються наймати їх, посилаючись на відсутність законних підстав для цього. Чимало проблем породжує нечітке формулювання положень Закону «Про біженців» стосовно відповідальності Державного центру зайнятості за надання шукачам притулку допомоги у пошуках роботи. За даними громадських організацій, законодавче обмеження такої відповідальності випадками «коли це можливо» використовується як виправдання практично повної бездіяльності Державного центру зайнятості в цьому відношенні.<sup>115</sup>

Хоча біженцям не потрібен дозвіл на роботу і вони можуть обіймати будь-яку посаду, на винятком декількох посад на державній службі (перелічених у Законі «Про державну службу» 1993 року), на практиці їм важко претендувати на робочі місця, що відповідають їх освітньому та кваліфікаційному рівню. За результатами опитування 60 працевлаштованих біженців, проведеного у 2008 році, «майже жоден з них не мав роботи, що відповідала б його освітній кваліфікації» – 42 особи працювали продавцями чи вантажниками на ринку, а робочі місця ще 12 респондентів спонсорувало УВКБ ООН.<sup>116</sup>

Таке вразливе становище зумовлене кількома чинниками: деякі біженці недостатньо володіють українською чи російською мовою або ж мають навички та кваліфікацію, що не користуються попитом на місцевому ринку праці. Інші не можуть належним чином проявити свої уміння, навички та кваліфікацію через відсутність необхідних документів. Нажаль, положення про визнання кваліфікації, що узгоджуються з міжнародними стандартами,<sup>117</sup> не враховують особливе становище біженців, для яких така процедура є дорогою<sup>118</sup> та зазвичай нездійсненою, оскільки вимагає від них подання не лише оригіналу диплому, а й довідки про акредитацію вищого навчального закладу в країні походження. Це все одно, що вимагати від них зв'язатися з властями країни походження, що суперечить Статті 25 Женевської конвенції.<sup>119</sup>

Ситуація погіршується ще й через пасивність центрів зайнятості, які, за результатами опублікованого в 2008 році дослідження в межах Седеркопінгського процесу, не запроваджують власних ініціатив із сприяння активізації біженців на ринку праці, обмежуючись лише тими, що втілюються у партнерстві з УВКБ ООН.<sup>120</sup> Два проекти УВКБ ООН, які також аналізувались у ході дослідження, виявили складнощі з пошуком та забезпеченням робочих місць для біженців. Наприклад, упродовж першого року впровадження одного проекту лише 11 зі 166 попередньо ідентифікованих бенефіціарів знайшли роботу, а ще 5 пройшли курси

<sup>115</sup> Захаров Й., Яворський В., *Права людини в Україні – 2008. Доповідь правозахисних організацій*. Українська Гельсінська спілка з прав людини, Харків. – 2009, С. 234.

<sup>116</sup> О.Андрисек, Т.Рантала, *зазначена праця*, С. 63.

<sup>117</sup> Україна підписала Лісабонську конвенцію про визнання (Конвенція про визнання кваліфікацій, що стосуються вищої освіти в європейському регіоні) 1997 року. Детальніше див. у: О.Андрисек, Т.Рантала, *зазначена праця*, С. 60.

<sup>118</sup> 300-960 гривень, або 28-89 євро.

<sup>119</sup> О.Андрисек, Т.Рантала, *зазначена праця*, С. 60.

<sup>120</sup> *Там само*, С. 64.

професійної підготовки; протягом другого року – лише 4 з 238 бенефіціарів отримали роботу. Опитані працівники проекту пояснили цю невдачу загальним небажанням роботодавців наймати біженців.<sup>121</sup>

### Рекомендації

- **підвищити ефективність та прозорість надання мігрантам дозволів на роботу; створити адміністративні пункти для допомоги мігрантам у вирішенні конкретних проблем у місцях, де це особливо необхідно;**
- надавати цільові програми допомоги з підвищення кваліфікації та перепідготовки мігрантів;
- упровадити положення міграційної Стратегії щодо створення «системи підтримки мігрантів у вивченні української мови та ознайомленні з українською культурою», зокрема організувавши курси української мови при центрах зайнятості;
- розробити чіткі та детальні настанови щодо необхідної документації на виконання завдання проекту Стратегії зі створення «системи оцінки та підтвердження/визнання професійної підготовки та кваліфікації мігрантів, у тому числі тих, що мають вищу освіту»;
- надати трудовим мігрантам, що мешкають в Україні протягом року чи довше, право на возз'єднання родин;
- **забезпечити доступ членів родин трудових мігрантів до ринку праці;**
- заохочувати міжнародну спільноту та державні органи до підтримки курсів підвищення кваліфікації для трудових мігрантів і, таким чином, до полегшення їх доступу до ринку праці;
- сприяти виконанню завдань Стратегії щодо «надання мігрантам порад та інформації з соціальних питань»<sup>122</sup>.

### 4.2.2. Соціальний захист

#### Законодавство

Україна приєдналася до Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів, що гарантує трудовим мігрантам право на соціальний захист. Згідно зі Статтею 18 Конвенції, «кожна Договірна сторона зобов'язується надавати трудящим-мігрантам і членам їхніх сімей у питанні соціального забезпечення в межах своєї території такий самий режим, який вона надає своїм громадянам, відповідно до вимог національного законодавства та двосторонніх чи багатосторонніх угод». Право на соціальне забезпечення також передбачено в Статті 9 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, який підписала Україна. Стаття 10 Пакту звертає особливу увагу на соціальні виплати матерям і дітям.

<sup>121</sup> Там само, С. 65.

<sup>122</sup> Стратегія з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки.

Право на соціальний захист підтверджено й національним законодавством України. Відповідно до Статті 11 Закону «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», іноземні громадяни та особи без громадянства мають право на одержання пенсії та інших видів соціальної допомоги. Стаття 44 Закону «Про страхування» від 7 березня 1996 року (з подальшими змінами) також гарантує рівноправність у страховому забезпеченні.

Право іноземців, осіб без громадянства та членів їхніх сімей на обов'язкове соціальне страхування гарантовано «Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 14 січня 1998 року. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування передбачає надання соціального захисту, в тому числі забезпечення у разі хвороби; повної, часткової чи тимчасової непрацездатності; втрати годувальника; безробіття з незалежних від них обставин; похилого віку; чи в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом, громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом.<sup>123</sup>

Обсяг забезпечення іноземців, осіб без громадянства та членів їхніх родин за умовами соціального страхування регулюється низкою законів. Так, Стаття 4 Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням» поширює на ці категорії право отримати виплати та соціальні послуги загальнообов'язкового державного соціального страхування у випадку тимчасової непрацездатності та витрат у зв'язку із народженням дитини чи похованням. Частина 4 Статті 8 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» надає їм право на отримання пенсійних виплат і соціальних послуг із системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування нарівні з громадянами України. Відповідно до Статті 9 цього закону, особи, охоплені загальнообов'язковим державним пенсійним страхуванням, мають право на соціальний захист, у тому числі пенсію за віком, пенсію по інвалідності внаслідок загального захворювання, пенсію в зв'язку із втратою годувальника, допомогу на поховання пенсіонера, тощо. Рівні права на отримання пенсії також гарантовані Статтею 1 Закону «Про пенсійне забезпечення».

### **Поступ і належна практика**

Відповідно до «Плану дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки»,<sup>124</sup> необхідно внести зміни до чинного законодавства, узгодивши нормативно-правові акти у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального та пенсійного забезпечення із законами

<sup>123</sup> Стаття 3 Закону «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 14 січня 1998 року.

<sup>124</sup> Підготовлено за сприяння Ради Європи у 2009-2010 роках.

«Про імміграцію» та «Про біженців».<sup>125</sup> У своїх Коментарях до «Стратегії та плану дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки» експерти Ради Європи запропонували звернути більше уваги на питання недискримінації та забезпечення доступу мігрантів до найважливіших соціальних прав, а також на запровадження механізмів створення спеціальних програм надання ефективного доступу до цих прав.<sup>126</sup>

## Проблеми

Стаття 3 Закону «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» встановлює, що право на соціальну допомогу мають малозабезпечені родини, які постійно проживають на території України. Тому на родини іноземних громадян та осіб без громадянства, які тимчасово працюють в Україні, така допомога не поширюється.

## Рекомендації

- поширити дію нормативно-правових актів, що регулюють доступ до соціальних пільг, на шукачів притулку та біженців;
- підготувати й видати інформаційні матеріали для біженців та інших категорій мігрантів про їхні права на соціальні пільги.

### 4.2.3. Медична допомога

#### Законодавство

Відповідно до Статті 12 (d) Міжнародного пакту про економічні, соціальні та політичні права, Україна взяла на себе зобов'язання щодо «створення умов, які б забезпечували всім медичну допомогу і медичний догляд у разі хвороби». Рівність прав і обов'язків громадян і негромадян у сфері охорони здоров'я проголошено в Статті 11 «Основ законодавства України про охорону здоров'я» від 19 листопада 1992 року, яка охоплює іноземців та осіб без громадянства, що постійно мешкають в Україні. Ці категорії негромадян, а також особи, що звернулися по статус біженця чи отримали його, мають право на доступ до медичних послуг нарівні з громадянами України.<sup>127</sup> Водночас варто зауважити, що у відповідних підзаконних актах проводиться різниця між окремими групами іноземців.<sup>128</sup> Біженцям і

<sup>125</sup> Розділ 1, пункт 1 Плану дій.

<sup>126</sup> Рада Європи, *Коментарі до Стратегії та плану дій з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки*.

<sup>127</sup> Частина 1 Статті 10 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

<sup>128</sup> «Порядок надання медичної допомоги іноземцям та особам без громадянства, які тимчасово перебувають на території України», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 28 січня 1997 року, № 79 (з подальшими змінами).

шукачам притулку надано право користатися медичними послугами безоплатно, у той час як інші негромадяни повинні платити за послуги з охорони здоров'я.<sup>129</sup>

Іноземні громадяни та особи без громадянства можуть звертатися по невідкладну медичну допомогу до будь-якого державного чи комунального медичного закладу в Україні.<sup>130</sup> Вартість медичних послуг визначають їх надавачі, проте вона не може перевищувати граничних тарифів, установлених Міністерством охорони здоров'я. Громадяни декількох держав, з якими Україна уклала відповідні двосторонні договори, отримують невідкладну медичну допомогу безкоштовно. Інші види медичних послуг надаються іноземцям чи особам без громадянства на основі договорів страхування; якщо ж немає підтвердження страхового покриття, послуги надаються по цінах, що не перевищують граничних тарифів, установлених Міністерством охорони здоров'я.

## Проблеми

Опитування мігрантів, проведене в 2008 році у трьох найбільших містах України, виявило проблему недостатньої доступності медичних послуг. Більшість респондентів (53% у Харкові, 57% в Одесі та 72% у Києві) повідомили про відсутність медичної страховки у них та членів їхніх сімей. Значна частина мігрантів (37% у Києві, 39% у Харкові та 71% в Одесі) визнала, що ані вони самі, ані члени їхніх родин не проходять регулярних медичних оглядів. Нечасті звертання по медичну допомогу пояснюються її вартістю – доступ до медичних послуг найбільш ускладнений у столиці, де, за словами 19% респондентів, вони мають неофіційно платити лікарям державних закладів, а ще 17% респондентів змушені звертатися до приватних медичних закладів.<sup>131</sup>

Недостатнє забезпечення іноземців послугами з охорони здоров'я зумовлене низкою чинників. По-перше, державна система охорони здоров'я, зобов'язана обслуговувати принаймні тих іноземців, які мають право на безкоштовну медичну допомогу, потерпає від серйозних фінансових проблем. дуже часто пацієнтів (українців та іноземців) просять сплатити хоча б частину вартості послуг або ліків. По-друге, послуги, що виходять за рамки невідкладної чи первинної медичної допомоги, є малодоступними, тому для отримання комплексного лікування в розумно короткі строки пацієнти мусять купувати поліси добровільного медичного страхування, що дозволяють лікуватись у державних і приватних медичних закладах.<sup>132</sup>

<sup>129</sup> Частина 2 Статті 10 вищезазначеного Порядку.

<sup>130</sup> Постанова №1021 Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1997 року (зі змінами, внесеними Постановами №1926 від 4 грудня 1998 року, №35 від 13 січня 1999 року №555 від 23 травня 2001 року та № 673 від 26 червня 2001 року). Детальнішу інформацію про доступ іноземців та осіб без громадянства до невідкладної медичної допомоги можна знайти на порталі Уряду України за адресою: [http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art\\_id=10256718&cat\\_id=10256799](http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=10256718&cat_id=10256799)

<sup>131</sup> *Unheeded Voices – Issues of Immigration, Human Rights and Freedoms in Ukraine (Неочути голоси – проблеми імміграції, прав та свобод людини в Україні)*, ICF Sphera Publishers, Kyiv 2008, pp. 37-40.

<sup>132</sup> Автор висловлює подяку професору Франку Дювелю з Університету Оксфорда за роз'яснення цих моментів.

## Рекомендації

- поліпшити доступ мігрантів до медичних установ та медичного обслуговування.

### 4.2.4. Житло

#### Законодавство

Як підписант Міжнародного пакту про економічні, соціальні та політичні права, Україна визнає «право кожного» на «належне (...) житло»,<sup>133</sup> проте законодавча база передбачає різні умови надання належного житла для різних категорій мешканців. Українське законодавство застосовує національний правовий режим у галузі житла лише до іноземних громадян та осіб без громадянства, що постійно проживають в Україні, та взагалі не згадує про іноземців й осіб без громадянства, які тимчасово тут працюють.

Згідно із «Правилами в'їзду іноземців та осіб без громадянства в Україну, їх виїзду з України і транзитного проїзду через її територію» (пункт 4), іноземці та особи без громадянства, які тимчасово перебувають в Україні, можуть проживати в готелях або в інших місцях. Таким чином, ці особи мають самі розв'язувати свої житлові проблеми. Вони можуть мешкати в готелях, винаймати будинок або квартиру чи стати власниками житла.

На загал, іноземні громадяни та особи без громадянства, що постійно мешкають в Україні, мають право на підставах і в порядку, встановлених для громадян України, одержати жиле приміщення.<sup>134</sup> Відповідно до Статті 31 Житлового Кодексу, особи, які потребують поліпшення житлових умов, мають право на одержання у користування жилого приміщення в будинках державного або громадського житлового фонду. Жилі приміщення (як правило, по квартирі на родину) надаються особам, які постійно проживають у певному населеному пункті. Зазвичай, реєстрація осіб, які потребують поліпшення житлових умов, здійснюється за місцем проживання органами місцевого самоврядування або за місцем роботи підприємствами, установами чи організаціями, що володіють житловим фондом або ведуть житлове будівництво. Однак через украї обмежені можливості для мігрантів отримати статус постійного перебування, лише одиниці можуть розраховувати на допомогу держави в отриманні житла.

#### Проблеми

Як підкреслювали опитані під час цього оцінювання експерти та представники громадських організацій, реалізувати існуючі законодавчі гарантії в цій галузі

<sup>133</sup> Стаття 11 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права.

<sup>134</sup> Частина 1 Статті 12 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»

майже неможливо, позаяк мігрантам украї важно знайти доступне житло. Орендна плата часто не по кишені мігрантам, і за відсутності державних субсидій на житло або пільгових кредитів, мігранти (зокрема ті з них, що не мають особистих контактів чи родинних зв'язків в Україні) постають перед складною проблемою пошуку доступного житла. В результаті, мігрантам нерідко залишається шукати помешкання у переповнених квартирах без належних зручностей.<sup>135</sup>

## Біженці

Біженці позбавлені доступу до недорогого, або соціального, житла. Як зазначено у Звіті УВКБ ООН, у Харкові, одному з міст з найвищою концентрацією мігрантів, та у прилеглих районах немає Центру тимчасового розміщення; бракує також інформації про державну підтримку в забезпеченні мігрантів житлом.<sup>136</sup> Біженці мешкають у надто тісних квартирах (нерідко по декілька осіб у кімнаті) на околицях міста. Житло в Харкові дороге, тому біженцям доводиться витратити чи не весь заробіток на комірне. Житлові умови біженців, що мешкають у сільській місцевості, навіть гірші, ніж у місті. В оселях біженців відсутнє водопостачання та санвузол, будинки опалюються дерев'яними пічками. Правда, українські громадяни, що мешкають у селі, живуть у таких само умовах.

## Рекомендації

- запровадити державні субсидії на житло та пільгові кредити для мігрантів.

## 4.3. Громадське сприйняття та злочини на ґрунті расової нетерпимості

Опитування громадської думки в Україні свідчать про зростаючий розрив між українським суспільством і новоприбульцями. Очевидність цього висновку постає з порівняння результатів української складової Європейського соціологічного опитування, проведеного серед 1700-2000 осіб у 2005 та 2007 роках.<sup>137</sup> У період, що аналізується, зростав скептицизм українців щодо впливу іноземців на національну економіку, культурне життя та життєвий рівень (див. Таблицю 5).

---

<sup>135</sup> Аналіз умов для інтеграції біженців в Україні показав, що в містах їм особливо важко знайти доступне житло. Залежно від розташування, комірне за одну кімнату низької якості становить від 200 до 400 доларів. Це найбільша стаття витрат у родинному бюджеті. Співбесіди, проведені в 2007 році, підтвердили інформацію про надзвичайну переповненість помешкань – в однокімнатній квартирі може жити понад 10 осіб. Біженці не мають гарантій збереження житла за ними (так само, як і громадяни України, які винаймають житло), оскільки власники квартир зазвичай відмовляються укладати письмові договори оренди, а відтак можуть виселити позителів без завчасного попередження. О.Андрисек, Т.Рантала, *зазначена праця*, С. 66-67.

<sup>136</sup> Звіт УВКБ ООН: Дослухаючись до голосів біженців та осіб без громадянства в Україні, 2010 [http://soderkoping.org.ua/files/research/en/mf44\\_e.pdf](http://soderkoping.org.ua/files/research/en/mf44_e.pdf).

<sup>137</sup> Е.Головаха, А.Горбачук. *Соціальні зміни в Україні та Європі: результати європейського соціологічного опитування 2005-2007*, Національна академія наук України, Інститут соціології, Київ. – 2009.



Слід зазначити, що Україна – одна з двох європейських держав,<sup>138</sup> де результати значно погіршилися у всіх трьох вимірах.

**Таблиця 5. Думка українців про вплив іноземців на національну економіку, культурне життя та життєвий рівень**

	2005	2007
Чи для економіки України в цілому погано (0) чи добре (10), що люди приїждять з інших країн, аби тут жити?	4,81	4,42
Чи культурне життя України в цілому страждає (0) чи збагачується (10) від того, що люди приїждять з інших країн, аби тут жити?	4,90	4,55
Чи жити в Україні стає гірше (0) чи краще (10) від того, що люди приїждять з інших країн, аби тут жити?	4,85	4,23

*Джерело: Питання В38-В40 Європейського соціологічного опитування 2005 та 2007 років*

З 2005 року по 2007 рік посилювалось негативне ставлення до приїзду іноземців різних етнічних груп. Якщо в 2005 році 18,6% респондентів були абсолютно проти надання дозволу на в'їзд «людям з бідніших неєвропейських країн», то в 2007 році їхня частка зросла до 26,8%. Ці дані слід розглядати в ширшому європейському контексті: у 2005 році частка українців, які б дозволили в'їзд «багатьом» людям з різних етнічних груп або з бідніших неєвропейських країн, була однією з найбільших в Європі – 25,6% та 20,1% відповідно.<sup>139</sup> Це підтверджують і висновки доповіді українських правозахисних організацій про те, що «до 2005 року рівень ксенофобії в Україні був порівняно низьким та не перевищував відповідних показників у решті посттоталітарних держав. Він був нижчим, ніж у країнах Центральної та Східної Європи [...] та значно нижчим, ніж у Росії».<sup>140</sup>

Негативне зображення мігрантів у ЗМІ, зауважене вченими й активістами громадських організацій на початку цього десятиліття, також розпалювало ворожість до іноземців, особливо в столиці. За даними дослідження 2008 року, повідомлення у пресі того часу висвітлювали, головню, «діяльність нелегальних мігрантів, підкреслюючи їхню роль у зростанні злочинності та захворюваності».<sup>141</sup>

Помітні зміни у ставленні до мігрантів у Києві, що вибухнули низкою групових нападів та вбивств на ґрунті расової ненависті, значною мірою підірвали репутацію міста, що раніше сприймалося як таке, де «формальне доброзичливе ставлення було нормою на вулиці, у школі, в лікарні й у крамницях».<sup>142</sup> Спостерігається також посилення ворожості до іноземців, особливо до людей

<sup>138</sup> Другою є Угорщина.

<sup>139</sup> Таблиці В36-В37 у: Е.Головаха, А.Горбачук. *Соціальні зміни в Україні та Європі: результати європейського соціологічного опитування 2005-2007*, Національна академія наук України, Інститут соціології, Київ. – 2009, С. 120-121.

<sup>140</sup> Захаров Й., Яворський В., *Права людини в Україні – 2008. Доповідь правозахисних організацій*. Українська Гельсінська спілка з прав людини, Харків. – 2009, С. 130.

<sup>141</sup> *Там само*, С. 10.

<sup>142</sup> Захаров Й., Яворський В., *Права людини в Україні – 2008. Доповідь правозахисних організацій*. Українська Гельсінська спілка з прав людини, Харків. – 2009.

іншого, ніж більшість, етнічного походження. У Звіті Державного департаменту США про стан забезпечення прав людини у 2010 році зазначено, що «погане ставлення до представників меншин та утиски іноземців неслов'янської зовнішності залишаються проблемою, хоча моніторинг з боку громадських організацій свідчить про скорочення кількості злочинів на ґрунті нетерпимості».<sup>143</sup>

З 2002 року по 2007 рік кількість правопорушень, спрямованих проти іноземців, зросла майже вдвічі (з 604 до 1178). Найбільше занепокоєння серед громад мігрантів викликали випадки вбивств на ґрунті расової ненависті – з січня 2007 року по липень 2008 року було вчинено 10 таких злочинів. Жорсткі контрзаходи з боку держави допомогли дещо знизити рівень злочинів, спрямованих проти іноземців: у 2008 році їхня кількість становила 403, а в 2009 – 445.<sup>144</sup> Жертвами злочинів ставали, переважно, особи інакшого етнічного походження та культури: у більш ніж третині випадків це були вихідці з країн поза межами СНД.<sup>145</sup>

Результати моніторингу з боку громадських організацій та повідомлення у пресі вказують на значну кількість нападів на мігрантів і шукачів притулку на ґрунті расової нетерпимості. Незалежний моніторинг зафіксував 157 таких нападів, здійснених з січня 2007 року по грудень 2009 року.<sup>146</sup> У 2007 році найчастіше жертвами нападів ставали громадяни Китаю (9 випадків з 16 постраждалими) та Індії (5 випадків з 9 постраждалими). У 2008 році найчастіше нападів зазнавали мігранти з Китаю (5 випадків з 14 постраждалими), Нігерії (12 випадків) та інших африканських країн (9 випадків з 11 постраждалими). У 2009 році майже половина всіх постраждалих (17 з 35) були вихідцями з Африки, серед яких найбільшу групу склали громадяни Нігерії (5 осіб), Гани та Ефіопії (по 3 особи). З січня 2007 року по грудень 2009 року, у 59 випадках (37% від загальної кількості) постраждалими від нападів були іноземні студенти.<sup>147</sup>

Окрім фізичних нападів, злочини на ґрунті нетерпимості включали випадки вандалізму, спрямованого проти релігійних святинь і символів. Наприклад, Єврейський фонд України повідомляв про шість випадків вандалізму та 20 випадків виявлених ним антисемітських графіті. Конгрес національних громад повідомляв про два випадки підпалу єврейських культових об'єктів та про декілька

---

<sup>143</sup> U.S. State Department, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, *2010 Country Report on Human Rights Practices* (Державний департамент США, Бюро з питань демократії, прав людини та праці, *Звіт 2010 року про практику забезпечення прав людини в Україні*), April 8, 2011, p. 45 available at < <http://www.state.gov/documents/organization/160481.pdf>>

<sup>144</sup> *Права людини в роботі української міліції -2009*. Звіт за результатами роботи Департаменту моніторингу прав людини Міністерства закордонних справ України у 2009 році.

<sup>145</sup> Там само, С. 131.

<sup>146</sup> «Мережа Ініціативи Розмаїття», Звіти про порушення за 2007, 2008 та 2009 роки, МОМ/УВКБ ООН, Київ.

<sup>147</sup> Там само.

випадків вандалізму на єврейських (17) та мусульманських (6) об'єктах, у тому числі у храмах, школах, на цвинтарях.<sup>148</sup>

Однак звітність української міліції щодо кількості злочинів на ґрунті нетерпимості, підбурювань до ненависті й дискримінації неадекватно відбиває масштаб цього явища. За даними Регіонального звіту ОБСЄ, у 2007 році до міліцейської звітності потрапило лише 2 таких випадки, а в 2008 році – лише 8. З десяти зареєстрованих випадків, лише одна справа завершилась засудженням правопорушників. Ці цифри є найнижчими в регіоні ОБСЄ: наприклад, за період 2007-2008 років у Грузії було зареєстровано 36 випадків (і винесено 36 вироків у відповідних справах), у Білорусі – зареєстровано 163 випадки, у Казахстані та Киргизії – 80 та 262 випадки, відповідно.<sup>149</sup>

Турбує і те, що не всі випадки стають відомі правоохоронним органам: за даними Звіту, міліція не отримала повідомлень про 9 з 26 нападів, зафіксованих представниками Ініціативи Розмаїття.<sup>150</sup> Це пояснюється, серед іншого, небажанням мігрантів звертатися до правоохоронних органів через попередній досвід дискримінаційного ставлення з боку їх працівників, про що йшлося в Розділі 3.2.1 цього документу.

Останній Звіт Європейської комісії із боротьби з расизмом та нетерпимістю про стан справ в Україні (2007) зазначив, що іноземні студенти є вразливими до широкого кола загроз: жорстоких нападів з боку організованих неонацистських груп і банд скінхедів, неналежного реагування працівників правоохоронних органів на повідомлення про порушення, утисків з боку міліції.<sup>151</sup> Автори Звіту 2007 року рекомендували керівництву вищих навчальних закладів «вжити необхідних заходів для створення безпечного середовища для іноземних студентів», а компетентним органам забезпечити належне розслідування расистських нападів та покарання злочинців, а також притягнення до

---

<sup>148</sup> *Hate Crimes in the OSCE Region—Incidents and Responses: Annual Report for 2009 (Злочини на ґрунті нетерпимості в регіоні ОБСЄ – випадки та дії у відповідь: Щорічний звіт за 2009 рік)*, OSCE/ODIHR, Warsaw, November 2010, наявний на: <http://www.osce.org/odihr/73636>, С. 62, 69.

<sup>149</sup> *Hate Crimes in the OSCE Region—Incidents and Responses: Annual Report for 2009 (Злочини на ґрунті нетерпимості в регіоні ОБСЄ – випадки та дії у відповідь: Щорічний звіт за 2009 рік)*, OSCE/ODIHR, Warsaw, November 2010, наявний на: <http://www.osce.org/odihr/73636>, С. 62, 69.

<sup>150</sup> «Мережа Ініціативи Розмаїття», Звіти про порушення за 2007, 2008 та 2009 роки, МОМ/УВКБ ООН, Київ.

<sup>151</sup> За офіційними даними, наданими Міністерством освіти та науки, кількість іноземних студентів постійно збільшується. У 2007 році в українських навчальних закладах навчалося 39 675 іноземних студентів, що на 80% більше, ніж у 2002 році (22 022). Основними країнами походження іноземних студентів були Китай (46%), Туреччина (13%), Ліван (10%) та В'єтнам (8%). Див.: О. Braichevska, Н. Volosiuk, О. Malynovska, Y. Pylunskyi, N. Popson, В. А. Ruble, *Nontraditional Immigrants in Kyiv (Брайчевська О., Волосюк Х., Малиновська О., Пилинський Й., Попсон Н., Рабл Б.А. Нетрадиційні іммігранти у Києві)*, Woodrow Wilson International Center for Scholars/Kennan Institute, Washington, D.C. 2004, р. 9. За результатами дослідження, проведеного в 2004 році серед мігрантів, які мешкали в Києві та походили не з країн СНД, у 2000/2001 навчальному році у столиці навчалося 4900 іноземців, з яких 76% були вихідцями з Азії та Африки.

відповідальності працівників міліції, винних у притиску іноземців.<sup>152</sup>

Опитування іноземних студентів, проведене у 2008 році в декількох містах України, показало, що вони, як правило, перебувають у країні впродовж 5-6 років.<sup>153</sup> Інтеграція цієї групи іноземців в Україні є особливо складною, оскільки вони знаходяться під виключною юрисдикцією керівництва вищих навчальних закладів. Як зазначається у матеріалах дослідження, «забезпечення їхньої безпеки цілком покладено на керівництво університетів, і немає незалежного органу, до якого вони могли б звернутись у разі порушення їхніх прав».<sup>154</sup> Іноземні студенти занепокоєні особистою безпекою: 40% респондентів повідомили, що вони чи їхні друзі піддавались нападам. На загал, вони не бажають повідомляти міліції про порушення своїх прав: на думку 75% опитаних, «немає сенсу» подавати офіційні скарги. Ті, хто звертався до правоохоронних органів, відзначали, що міліцейські звіти укладені українською мовою і ніколи не перекладалися на їхню мову. Більше того, 85% респондентів повідомили про зловживання з боку міліції під час перевірок документів; у двох третинах випадків вони змушені були давати хабара працівникам міліції, щоб отримати назад свої документи чи домогтися закриття справи.<sup>155</sup> За словами іноземних студентів, у деяких вузах у них забирали атестати, медичні картки та інші важливі документи, позбавляючи їх можливості звірити особисті дані чи звернутися до суду.<sup>156</sup>

Окрім недовіри до правоохоронних органів, ефективній інтеграції іноземних студентів також перешкоджає погане володіння мовою та незацікавленість у тому, щоб залишитися в Україні по закінченні вузу. Крім того, 45% опитаних іноземних студентів зізналися, що не знають, які права мають громадяни України. Проблема полягає у недосконалому процесі набору студентів, коли вони підписують контракт, укладений українською мовою, та не отримують «жодних довідкових матеріалів про спосіб життя, правила, звички та традиції, культурні аспекти життя українського суспільства, не кажучи вже про права й обов'язки іноземців».<sup>157</sup> Як зазначалось у звіті Європейської комісії із боротьби з расизмом та нетерпимістю за 2009 рік та під час співбесід із представниками громадських організацій, українські університети нерідко переймаються лише зароблянням грошей на контрактах з

---

<sup>152</sup> Європейська комісія із боротьби з расизмом та нетерпимістю, *Третій звіт по Україні*, зазначена праця, С. 17-18.

<sup>153</sup> *Unheeded Voices – Issues of Immigration, Human Rights and Freedoms in Ukraine (Неочуті голоси – проблеми імміграції, прав та свобод людини в Україні)*. An East European Development Institute Publication, ICF Sphera Publishers, Kyiv 2008.

<sup>154</sup> Там само, С. 88.

<sup>155</sup> *Unheeded Voices – Issues of Immigration, Human Rights and Freedoms in Ukraine (Неочуті голоси – проблеми імміграції, прав та свобод людини в Україні)*. An East European Development Institute Publication, ICF Sphera Publishers, Kyiv 2008, p. 88.

<sup>156</sup> Там само, С. 91.

<sup>157</sup> *Unheeded Voices – Issues of Immigration, Human Rights and Freedoms in Ukraine (Неочуті голоси – проблеми імміграції, прав та свобод людини в Україні)*. An East European Development Institute Publication, op. cit. p. 91.

іноземними студентами,<sup>158</sup> але мало дбають про допомогу в їх інтеграції. Східноєвропейський інститут розвитку наводить свідчення студентів про зловживання в процесі запрошення, набору й облаштування іноземних студентів. Університети вдаються до послуг комерційних посередників (нерідко це їхні випускники, що самі походять з країн, звідки запрошуються нові студенти), що зумовлює непрозорість процесу набору. Декілька посольств країн походження іноземних студентів повідомляли про існуючі проблеми Міністерство освіти та науки України.<sup>159</sup>

Уразливе становище мігрантів підтверджують і результати опитування мігрантів у трьох містах України з найбільшим скупченням іноземців (Києві, Харкові й Одесі).<sup>160</sup> Згідно з ними, більшість мігрантів (59%) вважають, що їхні права і свободи забезпечені меншою мірою, ніж права і свободи громадян України. Навіть більша частина мігрантів (62%) стверджувала, що іноземці менш захищені у сенсі їхньої особистої безпеки. Цей висновок, вочевидь, витікає з того факту, що від 79% до 84% респондентів у різних містах заявили, що вони самі або члени їхньої родини ставали жертвами насильницьких нападів.<sup>161</sup>

Мігранти не надто бажають спілкуватися з представниками державних установ і повідомляти про порушення своїх прав, подавати клопотання чи шукати підтримки своїм діям. Це можна пояснити доволі негативним сприйняттям іноземцями ставлення до себе з боку місцевих посадовців. Від 4% до 7% респондентів у досліджених містах вважали ставлення посадовців «дружнім», а від 10% (у Харкові) до 36% сприймали їх як «недружніх», «підозріливих» або «грубих і ворожих». Важко очікувати від мігрантів готовності звертатися по допомогу до місцевих органів влади, якщо від 27% (у Києві) до 53% (у Харкові) опитаних іноземців вважають їх працівників «байдужими».<sup>162</sup>

Результати наведених опитувань корелюють із даними попередніх досліджень і наводять на думку про збільшення розриву між мігрантами та приймаючою спільнотою. Автори доповіді, опублікованої у 2004 році, порівняли рівні інтеграції двох партій іммігрантів з Азії та Африки, що мешкали в Києві: тих, що приїхали у 1991-1998 роках та у 1999-2001 роках.<sup>163</sup> Загальний висновок полягає в тому, що

---

<sup>158</sup> За оцінками ЄКРН, у 2006 році вони могли заробити близько 73 мільйонів євро. Див.: Європейська комісія із боротьби з расизмом та нетерпимістю, *Третій звіт по Україні*, зазначена праця С. 17.

<sup>159</sup> Інформацію надала пані Мрідуга Гош зі Східноєвропейського інституту розвитку.

<sup>160</sup> *Unheeded Voices – Issues of Immigration, Human Rights and Freedoms in Ukraine (Неочути голосу – проблеми імміграції, прав та свобод людини в Україні)*. An East European Development Institute Publication, ICF Sphera Publishers, Kyiv 2008

<sup>161</sup> Там само, С. 71.

<sup>162</sup> Там само, С. 70.

<sup>163</sup> О. Braichevska, Н. Volosiuk, О. Malynovska, Y. Pylynskyi., N. Popson, В. А. Ruble, *Nontraditional Immigrants in Kyiv* (Брайчевська О., Волосюк Х., Малиновська О., Пилинський Й., Попсон Н., Рабл Б.А. *Нетрадиційні іммігранти у Києві*), Woodrow Wilson International Center for Scholars/Kennan Institute, Washington, D.C. 2004

пізніші прибульці були менше налаштовані на взаємодію з представниками основного населення, ніж іммігранти з першої партії. Майже 41% прибулих у 1991-1998 роках вважали цілком можливим і прийнятним для себе активно інтегруватись у приймаюче суспільство, і лише 7% воліли триматись осторонь. Серед тих, хто приїхав у 1999-2001 роках, навпаки, лише 9% надавали перевагу інтеграції, а понад 36% заявляли, що їм краще існувати окремо від більшості. Ця тенденція спостерігалась і в галузі культурної взаємодії – частка тих, хто відчував культурну маргіналізацію, збільшилася з 3% у 1991-1998 роках до 23% у 1999-2001 роках.<sup>164</sup>

### Рекомендації

- зосередити міжнародну допомогу на проведенні інформаційно-просвітніх кампаній для журналістів з метою їх кращого ознайомлення з життям мігрантів, стосунками між мігрантами та рештою суспільства, щоденними турботами й проблемами мігрантів, що висвітлюються у ЗМІ;
- органам влади слід і надалі підтримувати культурну різноманітність, організувати заходи з популяризації різних культур національних меншин, що мешкають в Україні.

## 4.4. Забезпечення прав мігрантів

Законодавча база з питань захисту іноземців від дискримінації вкорінена у гарантіях, наданих Конституцією України, яка визначає норми та принципи законів про міграцію українських громадян за кордон та іноземців в Україну. Статті 24 та 26 Конституції закріплюють рівність прав громадян і негромадян та забороняють дискримінацію за ознаками раси, етнічного походження, за мовними або іншими ознаками.<sup>165</sup>

Однак у звітах Європейської комісії із боротьби з расизмом та нетерпимістю за 2002 та 2007 роки зазначено, що у Конституції слід чіткіше сформулювати зобов'язання держави забезпечити захист від дискримінації. Зокрема, Комісія вважає, що формулювання Статті 24, яка гарантує недискримінацію «громадянам», допускає двояке тлумачення: його можна розуміти як таке, що охоплює також іноземців та осіб без громадянства. Комісія рекомендувала забезпечити «конституційний захист усіх осіб під юрисдикцією України, незалежно від їхнього громадянства, та закріпити в Конституції принцип рівного ставлення, зобов'язання

<sup>164</sup> Таблиця 3.2. «Розподіл стратегій культурної взаємодії між респондентами з різним терміном перебування в Україні, у % (N=236)». Див.: Braichevska O., Volosiuk H., Malynovska O., Pylynskyi Y., Popson N., Ruble B. A., *Nontraditional Immigrants in Kyiv* (Брайчевська О., Волосюк Х., Малиновська О., Пилинський Й., Попсон Н., Рабл Б.А. *Нетрадиційні іммігранти у Києві*), Woodrow Wilson International Center for Scholars/Kennan Institute, Washington, D.C. 2004, p. 97.

<sup>165</sup> Стаття 26 Конституції України встановлює, що «іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, - за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України».

держави забезпечувати рівноправність та право особи на свободу від дискримінації».<sup>166</sup> У 2006 році Україна ратифікувала Протокол № 12 до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.<sup>167</sup>

#### 4.4.1. Протидія ксенофобії та екстремізму

##### Визначення злочину на ґрунті нетерпимості, дане БДПЛ

БДПЛ визначає «злочин на ґрунті нетерпимості» як кримінальне діяння, вчинене з мотивів упередженості.<sup>168</sup> БДПЛ використовує це визначення як аналітичний фільтр, крізь який Бюро пропускає всі дані, отримані від країн-учасниць, громадських організацій, міжурядових та міжнародних організацій, інших зацікавлених сторін, для їх подальшого використання в своїх щорічних звітах про злочини на ґрунті нетерпимості.

Кожний злочин на ґрунті нетерпимості має дві складові. По-перше, вчинене діяння являє собою кримінальний злочин, що карається відповідно до норм кримінального права. По-друге, правопорушник умисно обирає об'єкт злочину з ознакою, що охороняється законом. Ознака, що охороняється, – це спільна ознака групи людей, наприклад, раса, мова, релігія, етнічне походження, громадянство або інший аналогічний спільний чинник.<sup>169</sup>

Випадки ксенофобських висловлювань (або мови ненависті), зазвичай, не підпадають під робоче визначення злочину на ґрунті нетерпимості, дане БДПЛ, оскільки самі по собі мовленнєві акти не є кримінальним злочином за відсутності мотиву упередженості. Отже такі випадки не містять першої складової визначення злочину на ґрунті нетерпимості. До того ж, країни-учасниці ОБСЄ до цієї пори не досягли консенсусу щодо того, які аспекти мови ненависті мають бути криміналізовані та чи взагалі це доцільно.

Водночас мова ненависті створює сприятливе середовище та може стати поштовхом для злочинів на ґрунті нетерпимості. Саме тому вкрай важливо вести ретельний моніторинг і реагувати як на випадки злочинів на ґрунті нетерпимості, так і на ксенофобські висловлювання. Слід забезпечити, наскільки це можливо, окреме збирання й обробку даних по цих двох категоріях порушень, окрему звітність та моніторинг.

<sup>166</sup> Європейська комісія із боротьби з расизмом та нетерпимістю, *Третій звіт по Україні, ухвалений 29 червня 2007 року*, Рада Європи: Страсбург. – 2008, С. 8; наявний, станом на 24 лютого 2011 року, на: [http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/ENGLISH/Cycle\\_03/03\\_CbC\\_eng/UKR-CbC-III-2008-4-ENG.pdf](http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/ENGLISH/Cycle_03/03_CbC_eng/UKR-CbC-III-2008-4-ENG.pdf)

<sup>167</sup> <http://www.humanrights.coe.int/Prot12/Protocol%2012%20and%20Exp%20Rep.htm>,  
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=177&CM=8&DF=7/6/2009&CL=ENG>

<sup>168</sup> Таке формулювання міститься у Преамбулі до Рішення 9/09 Міністерської Ради ОБСЄ.

<sup>169</sup> *Hate Crime Laws: A Practical Guide (Законодавство щодо злочинів на ґрунті нетерпимості: практичний посібник)*, Warsaw: ODIHR, 2009, p. 16, <<http://www.osce.org/odihhr/36426>>.

## Законодавство

Відповідно до своїх міжнародних зобов'язань, Україна має вжити рішучих заходів проти расової та національної дискримінації, працювати над подоланням її глибинних причин та забезпечити ефективні засоби судового захисту в разі порушення засадничих прав людини державними та недержавними гравцями. Україна є стороною численних міжнародних договорів у цій галузі, у тому числі Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання.

Як зазначає у своєму Звіті 2008 року «Міжнародна амністія», міжнародні договори покладають на український уряд зобов'язання захищати також й іноземців від насильницьких нападів, що їх вчиняють недержавні гравці.<sup>170</sup> У Звіті наведено заяву Комітету ООН з ліквідації расової дискримінації, що закликає всі країни «вжити заходів із протидії насильству на расовому ґрунті та забезпечити постраждалим доступ до ефективних засобів правового захисту та права на справедливе й достатнє відшкодування заподіяної шкоди».<sup>171</sup>

Кримінальний кодекс України містить статті, що стосуються відповідальності як за злочини на ґрунті нетерпимості, так і за ксенофобські висловлювання:

- положення про злочини на ґрунті нетерпимості: Стаття 67 включає «вчинення злочину на ґрунті расової, національної чи релігійної ворожнечі або розбрату» до переліку обставин, які обтяжують провину та які має взяти до уваги суддя, призначаючи покарання за злочин;
- положення про ксенофобські висловлювання (мову ненависті): Стаття 161 – Порушення рівноправності громадян залежно від їх расової, національної належності або релігійних переконань – передбачає покарання за «розпалювання ворожнечі та ненависті», а також за «ті самі дії, поєднані з насильством» – Стаття 161 (2).

## Поступ і належна практика

Зростання кількості злочинів, спрямованих проти іноземців, яке спостерігається з 2005 року, викликає занепокоєння низки громадських організацій (зокрема, Конгресу національних громад, що започаткував здійснення моніторингу нападів на іноземців) та органів державної влади в Україні. У 2007 році Міністерство внутрішніх справ розробило План заходів по боротьбі з розповсюдженням у країні

<sup>170</sup> *Ukraine: Government must act to stop racial discrimination (Україна: уряд має діяти, щоб зупинити расову дискримінацію)*, Amnesty International: London 2008, p. 7, available at: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR50/005/2008/en/836170ae-4392-11dd-a1d1-2fa8cc41ebbd/eur500052008eng.pdf>

<sup>171</sup> *Там само*, С. 8.



расизму та ксенофобії, яким визначено пріоритетні напрями роботи з попередження та розкриття злочинів на расовому ґрунті, моніторингу діяльності радикальних молодіжних організацій та підвищення безпеки районів зосередження іноземців. На виконання Плану дій, у Києві, Львові, Луганську й Одесі було створено спеціальні підрозділи міліції з розслідування правопорушень стосовно іноземців та злочинів на ґрунті етнічної нетерпимості. Служба безпеки також сформувала окремий підрозділ із виявлення та припинення дій, спрямованих на розпалювання расової чи національної ворожнечі.<sup>172</sup> У 2009 році Міністерство внутрішніх справ та Генеральна прокуратура видали спільну вказівку правоохоронним органам, вимагаючи забезпечити неухильне та якісне ведення окремого статистичного обліку злочинів, що вчинені на ґрунті расової, національної чи релігійної нетерпимості.<sup>173</sup>

Одночасно з цим, Міністерство у правах сім'ї, молоді та спорту затвердило дворічний План дій із подолання ксенофобії, расової та етнічної дискримінації в українському суспільстві.<sup>174</sup> Для координації діяльності державних установ України в цій царині при Державному комітеті у справах національностей та релігій створено Міжвідомчу робочу групу з питань протидії ксенофобії, міжетнічній та расовій нетерпимості, а у Міністерстві закордонних справ запроваджено посаду Посла з особливих доручень із питань протидії расизму, ксенофобії та дискримінації. Однак нещодавні інституційні зміни ставлять під сумнів ефективність зазначених кроків. У червні 2010 року було розформовано Департамент моніторингу прав людини Міністерства внутрішніх справ, утворений у 2008 році з метою протидії расизму та ксенофобії. У серпні 2010 року МВС розформувало й підрозділ із розслідування злочинів на расовому ґрунті.

## Проблеми

В Україні не проводиться систематичного збору й оприлюднення статистичних даних щодо злочинів на ґрунті нетерпимості. Як зазначено у Білій книзі «Юридична відповідь України на насильницькі злочини на расовому ґрунті», підготовлену Ініціативою Розмаїття в 2008 році, працівники міліції в Україні не навчені розпізнавати у злочинах мотиви расової чи етнічної упередженості, тому зазвичай кваліфікують їх як «хуліганство». Проблема полягає також у тому, що через адміністративний розподіл повноважень, органи прокуратури<sup>175</sup> та Міністерства внутрішніх справ<sup>176</sup> уникають фактичної відповідальності за розслідування злочинів на ґрунті нетерпимості. Однією з рекомендацій Білої книги є «розробити чіткий стандартизований механізм звітності працівників

<sup>172</sup> Захаров Й., Яворський В., *Права людини в Україні – 2008. Доповідь правозахисних організацій*. Українська Гельсінська спілка з прав людини, Харків. – 2009, С. 131.

<sup>173</sup> *Hate Crimes in the OSCE Region—Incidents and Responses: Annual Report for 2009 (Злочини на ґрунті нетерпимості – випадки та дії у відповідь: Щорічний звіт за 2009 рік)*, С. 51.

<sup>174</sup> Наказ № 3716 від 10 вересня 2008 року.

<sup>175</sup> Відповідають за розслідування злочинів, що підпадають під дію Статті 161 Кримінального кодексу.

<sup>176</sup> Відповідають за розслідування злочинів та потенційних обтяжуючих обставин – Стаття 67.

правоохоронних органів про злочини на расовому ґрунті, який не передбачав би надмірного обов'язку доведення» та «навчати працівників правоохоронних органів виявленню мотивів расової чи етнічної упередженості у злочинах та їх належному розслідуванню».<sup>177</sup>

Представники груп мігрантів, опитані в ході цього дослідження, визнали ефективність рішучих кроків з боку держави та відзначили зменшення кількості насильницьких нападів на іноземців, починаючи з середини 2008 року. Вітаючи активніше й жорсткіше переслідування правопорушень, що підпадають під дію Статті 161 Кримінального кодексу, вони водночас зазначили, що нерідко явні випадки ксенофобських висловлювань та поведінки залишалися безкарними. На думку більшості респондентів, рішучі дії, коли до них вдається влада на самому високому рівні (наприклад, з ініціативи президента), допомагають приборкати прояви анти-іммігрантських настроїв. Однак вони погодилися з висновками звіту громадських організацій про стан справ з правами людини в Україні,<sup>178</sup> згідно з якими мала кількість розкритих злочинів на ґрунті нетерпимості зумовлена небажанням постраждалих повідомляти про них (через недовіру до правоохоронних органів та скептицизм щодо можливого успіху), а також недоліками законодавства, яке висуває надмірні вимоги до доведення злочину.<sup>179</sup>

Менше з тим, за результатами опитувань іноземних мешканців Києва, проведених Інститутом Кенана в 2007 році, більшість усіх респондентів однаково приїхали б до Києва, навіть якби знали про випадки насильства по відношенню до мігрантів. Водночас варто зазначити, що незважаючи на поступове зростання частки позитивних відповідей, ця частка є найменшою серед тих мігрантів, що почуваються найуразливішими – серед мігрантів з країн Африки та Пакистану (44% та 33%, відповідно) та серед безробітних мігрантів (лише 14%).<sup>180</sup>

### Рекомендації

- протидіяти дискримінації та злочинам на ґрунті нетерпимості, як передбачено Рішенням №9/09 Міністерської Ради ОБСЄ;
- збирати, аналізувати та оприлюднювати надійну інформацію та детальні статистичні дані стосовно злочинів на ґрунті нетерпимості та насильницьких проявів нетерпимості; такі статистичні дані мають містити інформацію про кількість випадків, доведених до відома правоохоронних органів, та кількість відкритих кримінальних справ і винесених вироків. Якщо закони про захист особистих даних обмежують можливість збирати інформацію

<sup>177</sup> *Ukraine's Legal Response to Bias-Motivated Violent Crime (Юридична відповідь України на насильницькі злочини на расовому ґрунті)*. White Paper by The Diversity Initiative Legal Sub-Group, March 2008 [http://www.xenodocuments.org.ua/files/library/diversity/Diversity\\_Initiative-Legal\\_Sub-Group\\_white\\_paper.pdf](http://www.xenodocuments.org.ua/files/library/diversity/Diversity_Initiative-Legal_Sub-Group_white_paper.pdf)

<sup>178</sup> Захаров Й., Яворський В., *Права людини в Україні – 2008. Доповідь правозахисних організацій*. Українська Гельсінська спілка з прав людини, Харків. – 2009, С. 132.

<sup>179</sup> Круглий стіл з представниками діаспор мігрантів, Київ, травень 2010 року.

<sup>180</sup> B. A. Ruble, *Establishing a New Right to the Ukrainian City*, Woodrow Wilson International Center for Scholars Kennan Institute: Washington, DC 2008, p. 12.

про постраждалих, держава має розглянути такі способи збору даних, що відповідають закону;

- призначити державний орган, відповідальний за моніторинг та облік злочинів на ґрунті расової нетерпимості по всій території України;
- оперативно розслідувати злочини на ґрунті нетерпимості та забезпечити визнання й публічне засудження з боку відповідних державних органів та політичного керівництва країни мотивів, що спонукали правопорушників до вчинення таких злочинів;
- проводити інформаційні та просвітні програми серед спільнот мігрантів і організацій громадянського суспільства, що надають допомогу жертвам злочинів на ґрунті нетерпимості, та серед працівників правоохоронних органів;
- включити до програм підвищення кваліфікації для суддів та працівників міліції методичку виявлення та розслідування випадків расової та національної упередженості;
- сприяти запровадженню системи, що дозволяла б третім особам повідомляти про злочини на ґрунті нетерпимості у випадках, коли постраждалі не можуть або не бажають цього робити;
- збільшити представництво осіб з груп меншин у правоохоронних органах та органах прокуратури;
- зосередити міжнародну допомогу на проведенні інформаційно-просвітніх кампаній для журналістів з метою їх кращого ознайомлення з життям мігрантів, стосунками між мігрантами та рештою суспільства, щоденними турботами й проблемами мігрантів, що висвітлюються у ЗМІ;
- розробити та впровадити цільові превентивні програми й ініціативи з протидії злочинам на ґрунті нетерпимості; та
- використовувати створені БДПЛ ресурси у галузі освіти, професійної підготовки й інформаційно-просвітницької роботи для забезпечення всебічного підходу до протидії злочинам на ґрунті нетерпимості.

У відповідь на хвилю нападів на мігрантів і представників меншин, Європейська комісія із боротьби з расизмом та нетерпимістю рекомендувала внести зміни до Статті 161 Кримінального кодексу України, що передбачали б переслідування усіх осіб (а не лише громадян України) за розпалення расової ненависті.<sup>181</sup>

Заходи, що їх вживають українська держава, українські громадські та міжнародні організації для подолання цього явища, описано в наступному розділі.

---

<sup>181</sup> Третій звіт по Україні, ухвалений 29 червня 2007 року, Рада Європи: Страсбург 2008, наявний на: [http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/ENGLISH/Cycle\\_03/03\\_CbC\\_eng/UKR-CbC-III-2008-4-ENG.pdf](http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/ENGLISH/Cycle_03/03_CbC_eng/UKR-CbC-III-2008-4-ENG.pdf)

## 4.4.2 Уповноважений Верховної Ради України з прав людини

### Законодавство

Відповідно до Конституції України, кожен має право звертатися по захист своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.<sup>182</sup> За законом, Уповноважений здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України. Закон «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» від 23 грудня 1997 року передбачає, що іноземні громадяни та особи без громадянства чи їх представники мають право звертатися по захист їхніх прав і свобод, проголошених Конституцією, законами та міжнародними договорами України.<sup>183</sup> Завдання Уповноваженого, які є складовою парламентського контролю, визначені у Статті 3 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».<sup>184</sup>

Одним із законних прав Уповноваженого є реагування на порушення положень Конституції, законів і міжнародних договорів України. Закон зобов'язує його «направляти у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення порушень прав і свобод людини і громадянина для вжиття цими органами заходів».<sup>185</sup>

### Проблеми

Загальні статистичні дані про кількість та види звернень і скарг, що надходять до різних державних установ, не оприлюднюються. Мігранти, опитані під час дослідження 2008 року, частіше називали міліцію та Міністерство юстиції як установи, куди вони звернулися б у разі порушення їхніх прав. Мало хто з них згадував про Омбудсмана, Комітет Верховної Ради з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, громадські та міжнародні організації чи посольства. Більшість респондентів не знали, до кого слід звертатися зі скаргами.<sup>186</sup>

---

<sup>182</sup> Стаття 55, пункт 3.

<sup>183</sup> Статті 1, 2, 16.

<sup>184</sup> Вони включають: захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону; запобігання порушенням прав і свобод людини і громадянина або сприяння їх поновленню; сприяння приведенню законодавства України про права і свободи людини і громадянина у відповідність з Конституцією України, міжнародними стандартами у цій галузі; поліпшення і подальший розвиток міжнародного співробітництва в галузі захисту прав і свобод людини і громадянина; запобігання будь-яким формам дискримінації щодо реалізації людиною своїх прав і свобод; сприяння правовій інформованості населення та захист конфіденційної інформації про особу. (Стаття 3 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»)

<sup>185</sup> Стаття 13, пункт 12 Закону «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

<sup>186</sup> *Unheeded Voices – Issues of Immigration, Human Rights and Freedoms in Ukraine (Неочути голоси – проблеми імміграції, прав та свобод людини в Україні)*. An East European Development Institute Publication, ICF Sphera Publishers, Kyiv 2008, p. 69.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини – один з тих інститутів у державі, що мають доступ до інформації про скарги іноземців та осіб без громадянства. Однак навіть для нього ця група не є об'єктом окремої уваги. Наприклад, в останньому звіті з моніторингу діяльності уряду України, органів місцевого самоврядування й інших установ,<sup>187</sup> поданому до Верховної Ради в 2010 році, Омбудсман не наводить окремих даних про становище мігрантів. Іноземці та особи без громадянства не потрапили й до переліку категорій осіб, найуразливіших до порушення їхніх прав. Ця помітна відсутність, імовірно, пояснюється тим, що скарги від мігрантів складають лише невелику частку всіх звернень.

Наведена нижче таблиця демонструє останні статистичні дані щодо осіб, які зверталися до Секретаріату Уповноваженого з 2006 по 2008 роки офіційними каналами, у тому числі надсилаючи листи, телефонуючи на «гарячу лінію» та приходячи на особисті прийоми. Очевидно, що українські громадяни все частіше звертаються до Омбудсмана (у 2008 році надійшло на 60% більше скарг, ніж у 2006), але мігранти і біженці роблять це рідше. Так, частка звернень від негромадян зменшилася з і без того низького рівня у 0,65% в 2006 році до мізерних 0,35% у 2008 році.

**Таблиця 6. Кількість громадян і негромадян, що зверталися до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, 2006-2008 роки<sup>188</sup>**

	2006	2007	2008
Громадяни України	52 876	77 018	84 108
Негромадяни, у тому числі:	347	407	298
- іноземці	302	354	275
- особи без громадянства	30	36	6
- біженці	15	17	17
<b>РАЗОМ</b>	<b>53 223</b>	<b>77 425</b>	<b>84 406</b>

Джерело: Вебсайт Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [<http://ombudsman.kiev.ua/>]

Інформація, наявна на сайті Секретаріату Уповноваженого, показує, які саме проблеми піднімали іноземці у своїх 1137 зверненнях на адресу Уповноваженого з прав людини з 2004 по 2007 роки.<sup>189</sup> Аналіз звернень дозволяє дійти висновку, що

<sup>187</sup> *Стан дотримання Україною європейських стандартів з прав і свобод людини. Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради з прав людини*, Київ. – 2010, наявна на сайті: <http://ombudsman.kiev.ua/Binder1.pdf>

<sup>188</sup> Останні наявні в громадському доступі статистичні дані про звернення, що надійшли від іноземців та осіб без громадянства, оприлюднені у Розділі 1.3 «Забезпечення прав іноземців та осіб без громадянства» щорічної доповіді Уповноваженого з прав людини «Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні» за період 2006-2007 років.

<sup>189</sup> Доповідь також виявляє прогалини у законодавстві про захист прав і свобод людини і громадянина. У щорічній доповіді розглянуто: 1) випадки порушення прав і свобод людини і громадянина, за якими Омбудсман вжила необхідних заходів; 2) результати перевірок, здійснених протягом року; та 3) висновки і рекомендації з ефективнішого забезпечення прав і свобод людини і

до 2005 року більшість звернень стосувалась умов отримання громадянства України, а також порядку легалізації перебування (див. Таблицю 7). У 2006-2007 роках ці питання не втратили актуальності, проте наголос змістився на проблеми порушення свободи й особистої недоторканості, скарги на незаконні арешти та методи дізнання. Майже третина звернень стосувалась саме цих найгостріших проблем. У 2007 році скарги на зловживання та порушення процедур були темою номер один. Окрему категорію склали звернення з питань соціального захисту, пенсійного забезпечення та житла.<sup>190</sup>

**Таблиця 8. Скарги, що надійшли до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини від іноземців та осіб без громадянства (по категоріях прав), 2004-2007 роки<sup>191</sup>**

Тема	2004	2005	2006	2007	2004-2007
Порушення права на свободу і недоторканість особи, несанкціоновані арешти, зловживання під час дізнання, скарги на поведінку працівників правоохоронних органів	38	19	63	75	195
Набуття громадянства	203	187	83	74	547
Легалізація перебування (в т.ч. реєстрація)	15	39	13	22	89
Депортація, переведення, екстрадиція та відмова у в'їзді	3	5	13	20	41
Отримання статусу біженця	4	6	20	16	46
Умови затримання, незастосування тортур	--	5	14	14	33
Соціальний захист, пенсійне забезпечення	14	30	10	8	62
Право на працю	3	6	2	3	14
Право на житло	1	2	1	3	7
Other	18	26	27	32	103
<b>РАЗОМ</b>	<b>299</b>	<b>325</b>	<b>246</b>	<b>267</b>	<b>1137</b>

Джерело: Вебсайт Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [<http://ombudsman.kiev.ua/>]

громадянина. Щорічні доповіді наявні в Інтернеті та сайті Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини [<http://ombudsman.kiev.ua/>]

<sup>190</sup> Таблиця 1.3.2 «Основні питання, які порушували у своїх зверненнях до Уповноваженого іноземці та особи без громадянства у 2005–2007 рр.» у доповіді Уповноваженого Верховної Ради з прав людини про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні

[[http://ombudsman.kiev.ua/dopovid\\_5/d\\_05\\_1\\_3.htm](http://ombudsman.kiev.ua/dopovid_5/d_05_1_3.htm)]

<sup>191</sup> Останні наявні в громадському доступі статистичні дані про звернення, що надійшли від іноземців та осіб без громадянства, оприлюднені у розділі 1.3 «Забезпечення прав іноземців та осіб без громадянства» щорічної доповіді Уповноваженого з прав людини «Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні» за період 2006-2007 рр.

## Рекомендації

- підготувати, видати й розповсюдити інформаційні матеріали для мігрантів про їхні права та державні установи, до яких вони можуть звертатись у разі порушення їхніх прав;
- інформувати громади мігрантів про можливості та шляхи подання скарг, збирати окремі дані з питань і проблем, що стосуються іноземців.

### 4.4.3. Діяльність міжнародних та громадських організацій із захисту прав мігрантів

На додачу до серйозної роботи з моніторингу розробки й удосконалення нормативно-правової бази України, як у випадку «Стратегії з розробки державної політики щодо інтеграції мігрантів в Україні та реінтеграції українських мігрантів на 2011-2015 роки» та відповідного Плану дій, міжнародні організації відіграють важливу роль у захисті прав мігрантів у таких ключових сферах, як протидія ксенофобії та злочинам на ґрунті нетерпимості, допомога жертвам торгівлі людьми та соціально-економічна підтримка біженців. Міжнародні організації активно співпрацюють з національними правозахисними організаціями (наприклад, Українською Гельсінською спілкою з прав людини, асоціаціями адвокатів, тощо).

У довідкових матеріалах про ключові характеристики країни, підготовлених МОМ у 2008 році, перелічено низку міжнародних і місцевих організацій та донорів, що обстоюють права мігрантів, у тому числі Європейський Союз; уряди декількох європейських держав, Канади та Сполучених Штатів Америки; Фонд «Відкрита Україна»; та міжнародні організації, включно з агентствами системи ООН, ОБСЄ, Міжнародним комітетом Червоного Хреста.<sup>192</sup> Цей перелік не є вичерпним; він має включати, серед інших, Раду Європи, МОП та ПРООН, а також спеціалізовані інституції на кшталт Міжнародного центру розробки міграційної політики та міждержавні ініціативи на зразок Седеркопінгського процесу.

У квітні 2007 року, у відповідь на зростаючу кількість расистських нападів, МОМ, УВКБ ООН, Міжнародна амністія та ще понад 65 організацій з міжнародного, громадського, корпоративного та урядового секторів, у тому числі представники різних посольств і дипломатичних місій, об'єдналися задля протидії злочинам на расовому ґрунті та створили мережу Ініціативи Розмаїття. Завдяки тісній співпраці з провідними державними установами в цій галузі, а саме: Державним комітетом у справах національностей та релігії, Міністерством внутрішніх справ, Службою безпеки України та Міністерством закордонних справ, – мережа стала дієвим знаряддям захисту прав мігрантів.<sup>193</sup>

Використовуючи механізми міжвідомчої координації та взаємодії з українськими органами влади, Ініціатива Розмаїття створила систему відстеження підозрюваних

<sup>192</sup> *Міграція в Україні: ключові характеристики 2008*, МОМ: Київ. – 2008, С. 54.

<sup>193</sup> Інформацію надано працівниками Місії МОМ в Києві.

злочинів на расовому ґрунті в Україні, узгодження діяльності та навчальних програм, проведення заходів громадської просвіти й інформування, розповсюдження інформації серед зацікавлених сторін, у тому числі, ЗМІ та державних установ. У 2007 році Міністерство внутрішніх справ розробило План заходів по боротьбі з розповсюдженням у країні расизму та ксенофобії, а в 2008 році при Державному комітеті у справах національностей та релігій створено Міжвідомчу робочу групу з питань протидії ксенофобії, міжетнічній та расовій нетерпимості. У Державному комітеті у справах національностей та релігій, МВС та СБУ призначено відповідальних за координацію роботи з протії расизму; в Міністерстві закордонних справ запроваджено посаду Посла з особливих доручень із питань протидії расизму, ксенофобії та дискримінації. Зібрані інформаційною мережею Ініціативи Розмаїття повідомлення про підозри щодо злочинів на расовому ґрунті передавалися до спеціальних підрозділів МВС та СБУ, де їх перевіряли та розслідували. Однак, як зазначає Human Rights Watch у звіті 2011 року, ця робота уповільнилася, коли в липні 2010 року Міністерство внутрішніх справ розформувало Департамент моніторингу прав людини, а в серпні 2010 року – підрозділ, відповідальний за розслідування злочинів, що підпадають під дію Статті 161 Кримінального кодексу України.<sup>194</sup>

Громадські організації відіграють вагомую роль у боротьбі з торгівлею людьми. Понад 70 організацій громадянського суспільства залучені до серйозних ініціатив із запобігання торгівлі людьми (інформаційних кампаній і досліджень), а 31 з них, у співпраці з МОМ, надають активну підтримку в реінтеграції постраждалих.<sup>195</sup> Мережа таких громадських організацій охоплює всю країну, від західних до східних кордонів; відтак вона є невід’ємною складовою системи перенаправлення жертв торгівлі людьми в Україні.<sup>196</sup> Представництво УВКБ ООН в Україні також співпрацює на партнерських засадах із 17 громадськими організаціями по всій країні, які надають правову допомогу шукачам притулку.<sup>197</sup>

За даними Місії МОМ в Україні, з січня 2000 року по березень 2010 року по допомогу звернулося 6559 жертв торгівлі людьми. Переважна більшість із них – громадяни України: у 2003-2010 роках по допомогу МОМ звернулося 5539 українців та лише 392 іноземці. Майже три чверті іноземців, потерпілих від торгівлі людьми, що скористалися послугами МОМ, були громадянами Республіки Молдова.

Більшість громадських організацій, діяльність яких спрямована на захист прав

<sup>194</sup> Human Rights Watch, *World Report 2011: Ukraine (Світовий звіт за 2011 рік: Україна)*, January 2011, section “Events 2010: Hate Crimes and Discrimination”, available at <<http://www.hrw.org/en/world-report-2011/ukraine>>]

<sup>195</sup> *Ukrainian Counter-Trafficking NGO Newsletter*, Issue #5, April 2008, IOM Ukraine (*Бюлетень українських громадських організацій з протидії торгівлі людьми*, Випуск №5, квітень 2008 року), available at: [http://www.iom.org.ua/img\\_collection/file/NGOnewsletterengfinal52008.pdf](http://www.iom.org.ua/img_collection/file/NGOnewsletterengfinal52008.pdf)

<sup>196</sup> IOM Ukraine materials—*Counter Trafficking Programme with Mission Overview*, September 2008 (Матеріали МОМ в Україні – Програма з протидії торгівлі людьми та огляд діяльності Місії).

<sup>197</sup> Повний перелік див. на сайті: [http://www.unhcr.org.ua/unhcr\\_ukr/](http://www.unhcr.org.ua/unhcr_ukr/)



мігрантів або надання допомоги мігрантам і біженцям, є партнерами міжнародних організацій, що впроваджують спільні програми чи проекти. Позитивною тенденцією є формування таких партнерських стосунків, за яких місцеві організації розв'язують проблеми мігрантів у взаємодії з відповідними державними установами, закладаючи підвалини для діалогу та зменшення маргіналізації громад мігрантів.

Прикладом по-справжньому нової ініціативи зі сприяння інтеграції негромадян в Україні став Проект підтримки місцевої інтеграції біженців, здійснюваний УВКБ ООН та фінансований Європейським Союзом і УВКБ ООН.<sup>198</sup> Трирічний проект, що виконується в Білорусі, Молдові та Україні з 2009 року, спрямований на підтримку біженців (а надто тих, хто нещодавно отримав українське громадянство). Важливо, що проект базується на принципі партнерства з урядовими установами й громадськими організаціями; до нього залучено мережу громадських організацій, що надають допомогу біженцям від імені УВКБ ООН. Крім того, проект приділяє значну увагу інформуванню громадськості та суб'єктів ухвалення рішень про процес інтеграції, формуванню позитивного ставлення до перебування біженців в Україні. Стратегія інформування та просвіти громадськості є важливою складовою проекту, що підкреслює значущість діалогу за участі низки ключових державних установ (Міністерства праці та соціальної політики, Міністерства освіти та науки, Державної служби зайнятості), їхніх регіональних підрозділів, громадських організацій, місцевих громад і роботодавців.<sup>199</sup>

Менше з тим, на думку активістів громадських організацій, висловлену під час круглого столу та співбесід, модель партнерства з міжнародними організаціями має певні обмеження. По-перше, це залежність громадських організацій від міжнародного фінансування та пов'язане із цим сприйняття цих організацій виключно як місцевих виконавців міжнародних програм. По-друге, дуже мало громадських організацій із тих, що надають допомогу мігрантам, мають у керівництві самих мігрантів або залучають їх до планування діяльності за проектами. Нажаль, автор цього Звіту не зміг перевірити це твердження на матеріалі будь-яких кількісних досліджень впливу програм допомоги на бажання чи спроможність мігрантів долучатися до життя місцевих громад.

---

<sup>198</sup> Опис проекту можна знайти на сайті: [http://unhcr.org.ua/main.php?part\\_id=32](http://unhcr.org.ua/main.php?part_id=32)

<sup>199</sup> «Заходи з інформування та просвіти громадськості: Місцева інтеграція біженців у Білорусі, Молдові та Україні», презентація УВКБ ООН, наявна на сайті: <http://unhcr.org.ua/img/uploads/docs/7%20Communication%20strategy.ppt>

## Додаток

### Розвиток громадянського суспільства в Україні<sup>1</sup>

В останні два десятиліття перехідного періоду громадянське суспільство в Україні – життєздатний механізм посилення демократії та сприяння активному залученню громадян до суспільного життя – поставало повільно, але невпинно. Його еволюцію можна поділити на три етапи: 1992-2000, 2000-2004 та 2005-2009 роки. Перший і другий етапи – це час законодавчого й інституційного розвитку, посилення спроможності організацій громадянського суспільства, в тому числі завдяки ухваленню законів «Про об'єднання громадян» від 16 червня 1992 року (переглянутого 6 разів до 2004 року) та «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 року, які чітко визначили відмінність громадських організацій від профспілок та політичних партій. Брак взаємодії держави з громадянським суспільством призвів до невдоволення й обурення з боку населення України, кульмінацією якого стала «Помаранчева революція» 2004 року.

Після Помаранчевої революції, у 2005-2009 роках, відбулись подальші серйозні якісні та кількісні зміни в розвитку громадянського суспільства, від жорстко контрольованих державою суспільних організацій радянського штибу до незалежних громадських ініціатив на низинному рівні. За кількістю та різноманітністю організацій, громадянське суспільство й вільні ЗМІ в Україні є одними з найактивніших та найбагатших у країнах колишнього Радянського Союзу. Однак дотепер вони не змогли помітно вплинути на процеси розробки політики чи на досягнення бажаних змін у якості життя людей. Це зумовлено декількома факторами: неоднозначним розумінням терміну «громадянське суспільство»; складним і обтяжливим порядком реєстрації, що спричиняє плутанину в статистичному обліку; зростаючою нерівністю та слабкою розвиненістю середнього класу; непослідовною державною політикою та сприйняттям громадянського суспільства; проблемами фінансування й підбору кадрів; стосунками з бізнесом, релігійними організаціями та ЗМІ; зв'язками з донорами та низьким рівнем зацікавленості з боку суспільства в цілому, тощо.

Сьогодні представники громадянського суспільства вже усвідомлюють, що мають спільні інтереси та вимоги до державного та приватного сектору. Декілька місцевих ініціатив, реалізованих у 2009-2010 роках, свідчать про активізацію участі громадськості, розширення її можливостей та здатність досягати мети. Серед зазначених ініціатив слід назвати такі: 1) у квітні 2010 року рух на захист рідкісних дерев і парку в Харкові змусив УЕФА та українську сторону переглянути плани будівництва доріг у Харкові – місті, що приймає Євро 2012; 2) у червні 2010 року журналістський рух «Стоп цензурі!» завадив власникам ЗМІ запровадити цензуру;

---

<sup>1</sup> Цю інформаційну довідку про стан громадянського суспільства в Україні підготувала Мрідула Гош, Східноєвропейський інститут розвитку. Повну версію відповідної праці можна знайти на сайті: <http://diversipedia.org.ua/eng/your-rights/publications.html>

3) демонстрації, організовані у червні 2010 року групами активістів, спонукали правоохоронні органи провести розслідування дій працівників міліції Залізничного районного відділення в Києві, де загинув затриманий 20-річний студент; 4) протести само-організованих представників малого та середнього бізнесу проти ухвалення нового Податкового кодексу призвели до перегляду законопроекту. Однак групи меншин залишаються слабо залученими до ініціатив громадянського суспільства, що обмежує їх доступ до інформації та зумовлює тривалу вразливість мігрантів. 2011 рік відзначився ухваленням закону «Про доступ до публічної інформації», що стало визначним кроком до посилення спроможності громадянського суспільства. Попри це необхідно запровадити ще немало законодавчих та інституційних змін для вдосконалення й активізації діяльності громадянського суспільства.

ІНТЕРНАЛ

## Бібліографія

Міжнародна Амністія (Amnesty International) в Україні: *Уряд має діяти, щоб зупинити дискримінацію*, Лондон. – 2008, наявна на сайті:  
<http://www.amnesty.org/en/library/asset/EUR50/005/2008/en/836170ae-4392-11dd-a1d1-2fa8cc41ebbd/eur500052008eng.pdf>

Олдрич Андрисек, Тарья Рантала, *Місцева інтеграція біженців у Республіці Білорусь, Республіці Молдова та Україні. «Стратегія дії»*, Седеркопінгський процес транскордонної співпраці: Київ. – 2008, наявна на сайті:  
[http://soderkop.org.ua/files/integration/LocalIntegration\\_FINAL\\_eng.zip](http://soderkop.org.ua/files/integration/LocalIntegration_FINAL_eng.zip)

Ball D., Hampton R., *Estimating the Extent of Human Trafficking from Ukraine* (Бол Д., Гемптон Р. *Оцінка масштабів торгівлі людьми в Україні*). IOM/USAID, Kyiv 2009.

Border Monitoring Project Ukraine, *Access to Protection Denied. Refoulement of Refugees and Minors on the Eastern Borders of the EU—the case of Hungary, Slovakia and Ukraine* (Проект моніторингу кордонів в Україні, *У доступі до захисту відмовлено. Видворення біженців та неповнолітніх на східних кордонах ЄС – на прикладі Угорщини, Словаччини й України*), Munich 2010, наявна на сайті:  
<http://bordermonitoring-ukraine.eu/files/2010/11/refoulement-report.pdf>

*Fact finding missions—Chop Detention Centre, March and April 2009 (Update January 2010)* (Місії зі збирання інформації – Центр тимчасового розміщення іммігрантів у місті Чоп, березень та квітень 2009 року (оновлено в січні 2010 року)), наявна на сайті:  
[http://bordermonitoring-ukraine.eu/files/2010/03/BMP\\_Chop\\_report\\_2010\\_amended.pdf](http://bordermonitoring-ukraine.eu/files/2010/03/BMP_Chop_report_2010_amended.pdf)

Braichevska O., Volosiuk H., Malynovska O., Pylynskyi Y., Popson N., Ruble V. A., *Nontraditional Immigrants in Kyiv* (Брайчевська О., Волосюк Х., Малиновська О., Пилинський Й., Попсон Н., Рабл Б.А. *Нетрадиційні іммігранти у Києві*), Woodrow Wilson International Center for Scholars/Kennan Institute, Washington, D.C. 2004

В.Чумақ, П.Кажміркевич, О.Львова, *Координування міграційної політики в Україні: уроки Польщі*, Institute of Public Affairs/Міжнародний центр перспективних досліджень, Варшава/Київ. – 2009.

В.Чумақ, П.Кажміркевич, *Реадмісія в Україні: юридично-інституційний аналіз та уроки з досвіду ЄС*, МОМ: Київ. – 2010.

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

Східноєвропейський інститут розвитку, *Непочуті голоси – проблеми імміграції, прав та свобод людини в Україні*, ICF Видавництво «Сфера», Київ. – 2008.

European Commission against Racism and Intolerance *Third report on Ukraine* (Європейська комісія із боротьби з расизмом та нетерпимістю, *Третій звіт по Україні*), adopted on 29 June 2007, Council of Europe: Strasbourg 2008, наявний на сайті: [http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/ENGLISH/Cycle\\_03/03\\_CbC\\_eng/UKR-CbC-III-2008-4-ENG.pdf](http://hudoc.ecri.coe.int/XMLEcri/ENGLISH/Cycle_03/03_CbC_eng/UKR-CbC-III-2008-4-ENG.pdf)

European Council on Refugees and Exiles *Ukraine Country Report 2009: Situation for refugees and asylum seekers* (Європейська рада у справах біженців та вимушених емігрантів, *Звіт про стан справ в Україні 2009: Ситуація з біженцями та шукачами притулку*)

Е.Головаха, А.Горбачук. *Соціальні зміни в Україні та Європі: результати європейського соціологічного опитування 2005-2007*, Національна академія наук України, Інститут соціології, Київ. – 2009.

Організація «Human Rights Watch»:

*Managing Migration Means Potential EU Complicity in Neighboring States' Abuse of Migrants and Refugees* (Управління міграцією означає потенціальну співучасть ЄС у порушенні прав мігрантів і біженців у сусідніх країнах)

[<http://hrw.org/backgrounders/eca/eu1006/eu1006web.pdf>]

*Ukraine: On the Margins—Rights Violations against Migrants and Asylum Seekers at the New Eastern Border of the European Union* (Україна: на узбіччі – порушення прав мігрантів та шукачів притулку на нових східних кордонах Європейського Союзу) (Vol. 17, No. 8 (D)), November 2005)

[<http://hrw.org/reports/2005/ukraine1105/ukraine1105web.pdf>]

Місія Міжнародної організації з міграції в Україні:

*Програма з протидії торгівлі людьми та огляд діяльності Місії*

*Оцінка трудової міграції в західному регіоні СНД, Київ. – 2007.*

*Бюлетень міграції 2009, Київ. – 2010.*

*Міграція в Україні: ключові характеристики, Київ. – 2008.*

*Бюлетень українських громадських організацій з протидії торгівлі людьми*

Міжнародний центр розвитку міграційної політики:

*GDISC Ukraine – Capacity Building and Technical Support to Ukrainian Authorities to Effectively Respond to Irregular Transit-Migration (Україна – розвиток спроможності та технічна підтримка органів влади в Україні для ефективного реагування на неврегульовану транзитну міграцію)(ERIT) Draft Inception Report, Vienna June 2008*

*Yearbook on Illegal Migration, Human Smuggling and Trafficking in Central and Eastern Europe in 2007. A Survey and Analysis of Border Management and Border Apprehension Data from 20 States (Щорічник з проблем нелегальної міграції, перемитництва та торгівлі людьми в Центральній і Східній Європі в 2007 році. Дослідження та аналіз даних прикордонного контролю та затримань з 20 країн), Vienna 2008*

Малиновська О., Лібанова Е. “Україна” // Е. Honekopp, Н. Mattilla (eds.) Permanent or Circular Migration? Policy Choices to Address Demographic Decline and Labour Shortages in Europe (Постійна чи кругова міграція? Варіанти політики для розв’язання проблеми скорочення населення та робочої сили в Європі), ІОМ: Budapest 2008.

Міграція и пограничний режим: Беларусь, Молдова, Россия и Украина: Сборник научных статей, Киев – 2002.

Minorities at Risk project, Assessment for Crimean Tatars in Ukraine (Проект «Меншини з групи ризику», Оцінка становища кримських татар в Україні), University of Maryland, наявна на сайті: <http://www.cidcm.umd.edu/mar/assessment.asp?groupId=36904>

Організація з безпеки та співробітництва Європи, Бюро з демократичних інститутів та прав людини:

*Guidelines on Population Registration (Рекомендації щодо реєстрації населення), Warsaw 2009, наявні на сайті: [http://www.osce.org/publications/odihr/2009/10/4054\\_1363\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2009/10/4054_1363_en.pdf)*

*Hate Crimes in the OSCE Region—Incidents and Responses: Annual Report for 2009 (Злочини на ґрунті нетерпимості в регіоні ОБСЄ – випадки та дії у відповідь: Щорічний звіт за 2009 рік), OSCE/ODIHR, Warsaw, November 2010, наявна на сайті: <http://www.osce.org/odihr/73636>*

*ODIHR and the Battle Against Hate Crime: Factsheet (БДППЛ та злочини на ґрунті нетерпимості: інформаційна довідка), Warsaw 2010, наявна на сайті: [http://www.osce.org/publications/odihr/2010/06/44678\\_1496\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2010/06/44678_1496_en.pdf)*

*Preventing and responding to hate crimes. A resource guide for NGOs in the OSCE region (Запобігання та протидія злочинам на ґрунті нетерпимості. Посібник для громадських організацій в регіоні ОБСЄ), Warsaw 2009, наявна на сайті: [http://www.osce.org/publications/odihhr/2009/10/40781\\_1382\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odihhr/2009/10/40781_1382_en.pdf)*

Perrin, Poulain, Description of the state systems for collecting, analysis and data sharing on migration statistics in Ukraine (Перен Н., Пулен М., *Оцінка стану систем збору, аналізу та обміну даними щодо міграції та міграційної статистики в Україні*), IOM Mission in Ukraine: Kyiv,

І.Прибиткова, *Аналіз міграційної ситуації в Україні: на основі даних Держкомстату та відомчої статистики, 2002-2003 роки*

Прибиткова І., Громовс, Дж. Міграційні тренди 2004-2006: Країни-учасниці Седеркопінгського процесу

Pylynskyi Y, Undocumented migration, Counting the Uncountable, Country Report – Ukraine (Й.Пилинський, *Незадокументована міграція: рахування незлічимого, Звіт про стан в Україні*), ELIAMEP: Athens 2009, наявна на сайті: [http://clandestino.eliamer.gr/wp-content/uploads/2009/10/clandestino\\_report\\_ukraine\\_final\\_1.pdf](http://clandestino.eliamer.gr/wp-content/uploads/2009/10/clandestino_report_ukraine_final_1.pdf)

Ruble, B. A. Establishing a New Right to the Ukrainian City (В.Рабл *Встановлення нового права на українське місто*), Woodrow Wilson International Center for Scholars Kennan Institute: Washington, DC 2008

Програма розвитку ООН, *Звіт з людського розвитку в Україні: Людський розвиток та європейський вибір України*, Київ. – 2008.

Управління Верховного комісару ООН у справах біженців. *Глобальні тенденції 2009 року. Біженці, шукачі притулку, репатріанти, внутрішньо переміщені особи та особи без громадянства*, Женева: 2010.

U.S. Department of State, *Ukraine: Country Report on Human Right Practices 2007* (Державний департамент США, *України: звіт про практику забезпечення прав людини 2007*), наявний на сайті: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2007/100590.htm>

Захаров Й., Яворський В., *Права людини в Україні – 2008. Доповідь правозахисних організацій. Українська Гельсінська спілка з прав людини*, Харків. – 2009.