



European
University
Institute

ROBERT
SCHUMAN
CENTRE FOR
ADVANCED
STUDIES

КАРИМ Восток – Консорциум прикладных исследований по международной миграции

Финансируется совместно с Европейским Союзом

Сравнительный анализ политики интеграции стран проекта KARIM-Восток

Кристине Крума

Научно-исследовательский отчет 2013/41



© 2013. Все права защищены.
Ни одна из частей данного документа не может быть распространена, цитирована или воспроизведена в какой-либо форме без разрешения проекта Карим Восток.



КАРИМ-Восток
**Создание исследовательского центра по миграционным процессам и
миграционной политике на востоке Европы**

Научно-исследовательский отчет
КАРИМ-Восток RR 2013/41

**Сравнительный анализ политики интеграции
стран проекта КАРИМ-Восток**

Кристине Крума

Приглашенный лектор в области международного публичного права, Рижской Высшей
Юридической Школы, судья Конституционного суда Латвийской Республики

© 2013, Европейский университетский институт
Исследовательский центр имени Робера Шумана

Этот текст можно скачивать только для личных исследовательских целей. Любое дополнительное воспроизведение с другими целями, в печатном или электронном виде, требует согласия Исследовательского центра имени Робера Шумана.
Запросы следует отправлять по адресу carim.east@eui.eu

При упоминании и цитировании ссылка оформляется следующим образом:

Кристине Крума, Сравнительный анализ политики интеграции стран проекта KARIM-Восток, CARIM-East RR 2013/41, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 2013.

**ВЗГЛЯДЫ, ВЫРАЖЕННЫЕ В ЭТОМ ИЗДАНИИ, НИ ПРИ КАКИХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ
НЕ МОГУТ РАССМАТРИВАТЬСЯ
КАК ОФИЦИАЛЬНАЯ ПОЗИЦИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Европейский университетский институт
Badia Fiesolana
I – 50014 San Domenico di Fiesole (FI)
Италия

<http://www.eui.eu/RSCAS/Publications/>
<http://www.carim-east.eu/publications/>
<http://cadmus.eui.eu>

КАРИМ-Восток – Создание исследовательского центра по миграционным процессам и миграционной политике на востоке Европы

Проект частично финансируется Европейским союзом и является первым исследовательским центром по миграционным процессам и миграционной политике. Исследования сосредоточены на восточных соседях Европейского союза и охватывают все страны «Восточного партнерства» (Беларусь, Украина, Республика Молдова, Грузия, Армения и Азербайджан), а также Российскую Федерацию.

Две основные темы проекта:

- (1) миграция из данного региона в Европейский союз (ЕС) с акцентом на странах эмиграции и транзита на восточной границе ЕС;
- (2) региональная миграция на постсоветском пространстве.

Проект был запущен 1 апреля 2011 года по совместной инициативе Европейского университетского института (ЕУИ), Флоренция, Италия (ведущее учреждение), и Центра миграционных исследований (ЦМИ) Варшавского университета, Польша (учреждение-партнер).

Исследователи КАРИМ-Восток проводят комплексный и ориентированный на выработку политики анализ широкого спектра вопросов, связанных с мобильностью людей и основными тенденциями на рынке труда к востоку от ЕС. Они также изучают возможное воздействие этих тенденций на динамично развивающееся социально-экономическое пространство шести восточных партнеров ЕС, России и Европейского союза.

В частности, КАРИМ-Восток:

- создает широкую сеть национальных экспертов из региона, которые представляют все основные дисциплины, изучающие миграцию, трудовую мобильность и вопросы национального развития (демография, право, экономика, социология, политология).
- формирует всеобъемлющую базу данных для мониторинга масштабов миграции в регионе (как потоков, так и контингентов), соответствующих законодательных изменений и государственных политических инициатив;
- совместно с экспертами из региона, проводит систематические и специальные исследования новых миграционных вопросов на региональном и национальном уровнях;
- предоставляет ученым из региона возможность принимать участие в семинарах, проводимых ЕУИ и ЦМИ, а также возможность участвовать в программах академического обмена для аспирантов;
- предоставляет площадки, на которых национальные и международные эксперты могут взаимодействовать с политиками и чиновниками, а также с другими заинтересованными лицами из упомянутых стран.

Ознакомиться с результатами деятельности проекта можно на его вебсайте: <http://www.carim-east.eu/>

За дополнительной информацией обращайтесь:

CARIM-East
Robert Schuman Centre for Advanced Studies (EUI)
Convento
Via delle Fontanelle 19
50014 San Domenico di Fiesole
Italy
Тел.: +39 055 46 85 817
Факс: + 39 055 46 85 770
Email: carim.east@eui.eu
Исследовательский центр имени Робера Шумана
<http://www.eui.eu/RSCAS/>

Список содержимого

Введение.....	1
Общий подход к интеграции.....	2
Рамки интеграции в ЕС	2
Правовые рамки интеграции в странах проекта КАРИМ-Восток.....	5
Политические рамки интеграции в странах проекта КАРИМ-Восток	5
Языковые и адаптационные курсы.....	9
Доступ к статусу резидента и натурализации	11
Доступ к статусу резидента	11
Доступ к гражданству	13
Политика реинтеграции	14
Недискриминация и доступ к социально-экономическим правам	16
Доступ к рынку труда.....	17
Социальная интеграция	19
Образование и профессиональная подготовка.....	22
Воссоединение семьи	24
Активная гражданская позиция.....	24
Выводы и рекомендации	25
Политические инициативы.....	26
Законодательство.....	27
Реализация.....	28

Введение¹

Данное исследование посвящено сравнительному анализу политических инициатив и практических действий в области интеграции в странах проекта КАРИМ-Восток: Армении, Азербайджане, Беларуси, Грузии, Молдове и России. Исследование проводится в рамках финансируемого ЕС проекта «Создание **наблюдательного центра миграции к востоку от Европы** (проект **КАРИМ-Восток**).

Сравнительное исследование основано на национальных отчетах, написанных экспертами проекта КАРИМ-Восток. Исследование прослеживает правовые стандарты, политические цели, принятые ЕС в области интеграции иммигрантов. При анализе был также принят во внимание факт, что интеграция является относительно новым явлением и для ЕС и для стран проекта КАРИМ-Восток.

В ЕС проживают относительно большие и разнообразные общины иммигрантов. Члены этих общин прибыли в разных условиях, и некоторые из них проживают в ЕС уже на протяжении поколений.² Повышенная мобильность и соотнесение навыков были отмечены в политических программах, таких как Европа 2020, а также Стокгольмская программа³. Потенциал миграции рассматривается в контексте построения конкурентоспособной и устойчивой экономики. В то же время в государствах-членах ЕС нет единой стратегии в области иммиграции и интеграции. Подходы к интеграции зависят от исторических и экономических нюансов каждой страны. Страны связаны различными правовыми инструментами, не только европейскими, но международными инструментами, основанными на общих идеалах.

Согласно отчетам, миграционные тенденции также отличаются в странах проекта КАРИМ-Восток: в России проживает относительно большая группа мигрантов, тогда как Грузия и Белоруссия имеют ограниченную миграцию.⁴ Армения и Азербайджан решают, прежде всего, вопросы интеграции и регуляризации положения переселенцев с зон конфликтов, хотя Азербайджан стал привлекательной страной и для других иммигрантов.⁵ Молдова недавно ввела всестороннее регулирование политики интеграции и реинтеграции мигрантов и соотечественников.

Общая цель интеграции должна оставаться той же, то есть, иммигранты должны уважать основные ценности принимающей страны, а взамен получают набор прав, в том числе социальных, гражданских и политических, сопоставимых с правами местного населения. Несмотря на общую цель, ограниченные компетенции ЕС в области интеграции в сочетании с

¹ Я хочу поблагодарить Серго Манашвили, национальных экспертов за их поддержку, преданность и мотивацию во время подготовки национальных отчетов и сводного отчета. Я также в долгу перед другими членами проекта КАРИМ-Восток за помощь в ходе реализации проекта.

² Распределение населения по гражданству в 2010 году показало, что в 27 государствах-членах ЕС проживает 32.4 миллиона иностранцев (6,5% от общей численности населения). Из них 12.3 млн. были гражданами ЕС-27, проживающими в другом государстве-члене и 20.1 млн. было гражданами стран, не входящих в ЕС (4% от общей численности населения ЕС). Европейская Комиссия, Европейская повестка дня по интеграции граждан третьих стран, COM(2011) 455 final, 20 июля 2011.

³ См. более подробную информацию на <http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm>, дата доступа 20 января 2012.

⁴ Для получения дополнительной информации см. Людмила Шахотько, Анастасия Боброва, Влияние Интеграции на Демографические Процессы в Беларуси, доступно на <<http://www.carim-east.eu/publications/research-reports/impact-of-labour-migration-on-countries-of-origin-and-destination/>>, дата доступа 9 января 2013. Хотя миграция достигла максимума в Беларуси в начале 1990-х годов, последние данные показывают, что в настоящее время уровень иммиграции небольшой.

⁵ Как отмечает ЕКРН (Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью), "миграционные потоки изменились в последние годы, становясь более сложными. В настоящее время Азербайджан является страной транзита и назначения: многие трудовые мигранты проживают на территории Азербайджана", пункт 75, ЕКРН, четвертый цикл мониторинга, CR (2011) 19, 23 марта 2011 года.

разнородными практиками в странах проекта КАРИМ-Восток делают сравнительный анализ сложной задачей.

Для целей данного исследования используется секторный подход. Сначала описывается правовая и политическая основа ЕС в области интеграции, сопровождаемая определением общих правовых рамок для стран проекта КАРИМ-Восток, беря во внимание также ратификацию основных документов по правам человека. Каждый раздел начинается с описания политики ЕС, а затем переходит к сравнительному анализу стран проекта КАРИМ-ВОСТОК, основываясь на международных договорных обязательствах. Существует, однако, проблема с применением этой методики. Национальные отчеты проекта КАРИМ-Восток сосредоточены не только на иммигрантах, но и на беженцах, лицах без гражданства и перемещенных лицах, которые являются субъектами разных правовых норм ЕС. В то же время, игнорируя эти группы, данное исследование не было бы в состоянии показать весь спектр интеграционных проблем в регионе. Исследование заканчивается рекомендациями.

Сравнительное исследование основывается на информации, представленной в национальных отчетах, окончательно отредактированных после обсуждения в ходе семинара «Интеграция и реинтеграция мигрантов в странах происхождения и назначения», прошедшего 29 и 30 ноября 2012 года в Тбилиси. При анализе политики ЕС в области интеграции были использованы следующие документы: Директивы Европейского Совета в области иммиграции, Основные общие принципы политики интеграции иммигрантов⁶, Европейская повестка дня в области интеграции граждан третьих стран⁷, и Справочник по интеграции⁸.

Общий подход к интеграции

Рамки интеграции в ЕС

Несмотря на удивительно низкий уровень внутренней мобильности в целях трудоустройства граждан ЕС, мобильность граждан третьих стран в Европейский Союз и в рамках рынка труда ЕС растет.⁹ Таким образом, вопрос обеспечения равных прав и доступа к гражданству ЕС граждан третьих стран приобретает решающее значение.¹⁰ В связи с этим, Заключение Европейского Совета в Тампере служат отправной точкой интеграционной политики ЕС и включают в себя следующее положение:

⁶ См. Заключение Совета Европейского Союза, Совет по правосудию и внутренним делам, 19 ноября 2004. Информация доступна по адресу:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf, дата доступа 12 ноября 2012.

⁷ Сообщение Европейской Комиссии, COM (2011) 455 final, 20 июля 2011, доступно по адресу: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_ACT_part1_v10.pdf, дата доступа 12 ноября 2012.

⁸ Генеральный Директорат ЕК по правосудию, свободе и безопасности. Справочник по интеграции для политиков и практиков, 3-е изд. 2009А доступно по адресу http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_12892_168517401.pdf, дата доступа 12 ноября 2012

⁹ Каррера Сергио, Формисано Марко «Подход ЕС к трудовой миграции. Какова совокупная выгода и каков путь, который предстоит пройти» (*Carrera Sergio, Formisano Marco, 'An EU Approach to Labour Migration. What is the Added Value and the Way Ahead?' CEPS Working Document, No.232/October 2005*) http://aei.pitt.edu/6674/01/1272_232.pdf, дата доступа 10 февраля 2011, стр. 6.

¹⁰ См. Баубек Райнер, «Изменение границ гражданства: включение иммигрантов в политическую систему» (*See Bauböck Rainer, 'Changing the boundaries of citizenship: the inclusion of immigrants in democratic polities', in Martiniello Marco, Rath Jan (eds), Selected Studies in International Migration and Immigration Incorporation, Amsterdam University Press:IMISCOE Research 2010, pp. 275- 314*).

Правовой статус граждан третьих стран должен быть приближен к статусу граждан государств-членов, и лицо, законно проживающее в государстве-члене в течение определенного периода времени и обладающее долгосрочным видом на жительство, должно получить в этом государстве-члене набор единых прав, наиболее приближенных к правам граждан Европейского Союза.¹¹

Начиная с 2000 года, ЕС подчеркивает необходимость эффективной интеграции иммигрантов в целях обеспечения высокого уровня занятости и производительности.¹² К 2002 году интеграция уже стала основной темой дискурсов¹³ и в ЕС и в государствах-членах. В 2003 Совет в Салониках признал важную роль государств-членов в процессе интеграции мигрантов, но подчеркнул необходимость общих европейских рамок и базовых принципов в этой области.¹⁴

В Гагской программе, принятой Европейским Советом в ноябре 2004 года, были обозначены приоритеты политики интеграции, направленные на включение вопросов интеграции иммигрантов во все политические программы, решение жилищной проблемы, экономическую интеграцию и управление интеграцией.¹⁵ Цели Гагской программы были развиты Советом по правосудию и внутренним делам.¹⁶ На основе программных документов был подготовлен и в дальнейшем переиздан «Справочник по интеграции для политиков и практиков».¹⁷ ЕС видит свою наднациональную роль в оказании помощи государствам-членам в разработке успешной политики интеграции путем облегчения обмена информацией и обеспечения поддержки.¹⁸ Это нашло свое отражение в Договоре о функционировании Европейского Союза (ДФЕС), который в статье 79 (4) относится к интеграции, *expressis verbis*:

Европейский парламент и Совет, действуя в соответствии с обычной законодательной процедурой, могут устанавливать меры, направленные на поощрение и поддержку

¹¹ См. Заключение Совета ЕС в Тампере, (15-16 октября 1999). Доступно на http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, дата доступа 1 декабря 2011, пар. 21.

¹² Сообщение Европейской Комиссии «Общая Иммиграционная Политика», COM (2000), 757 final, 22 ноября 2000, Сообщение Европейской Комиссии «Открытый метод координации иммиграционной политики ЕС», COM (2001) 387 final, 12 июля 2001.

¹³ Костакопулу Дора «Введение» в «Переопределение принадлежности? Интеграционные и языковые тесты в Европе» Ван Оерс Рики, Ерсбол Ева, Костакопулу Дора. (*Kostakopoulou Dora, 'Introduction' in van Oers Ricky, Ersbøl Eva, Koustakopoulou Dora (eds) A Re-definition of Belonging? Language and Integration Tests in Europe (Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2010) 1-24, 13.*)

¹⁴ Заключение Совета ЕС в Тессалониках, 19-20 июня 2003, пар. 28-35. Доступно на http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf, дата доступа 8 февраля 2012.

¹⁵ Заключение Совета ЕС в Брюсселе (4-5 ноября 2004, 8 декабря 2004), Приложение I, Гагская программа «Укрепление свободы, безопасности и правосудия в странах Европейского союза» http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/82534.pdf, дата доступа 8 февраля 2012. См. Также План действий Совета и Комиссии ЕС по осуществлению Гагской программы «Укрепление свободы, безопасности и правосудия в странах Европейского союза», 12 августа 2005, ОJ С 198. Сообщение Комиссии «Отчет о реализации Гагской программы за 2005» COM (2006) 333 final, 28 июня 2006 года, 3 и 5; Сообщение Комиссии «Отчет о реализации Гагской программы за 2006» COM (2007) 373 final, 3 июля 2007; Сообщение Комиссии «Справедливость, свобода и безопасность в Европе с 2005 года: оценка Гагской программы и Плана действий» COM (2009) 263 final, 10 июня 2009 года.

¹⁶ Совет по правосудию и внутренним делам Европейского Совета, встреча 2618, «Политика интеграции иммигрантов в Европейском Союзе» (приложение "Общие Базовые принципы политики интеграции иммигрантов в ЕС") (19 ноября 2004 года, Брюссель) №. 14615/04 (СВРPs).

¹⁷ Справочник по интеграции для политиков и практиков, 2-е изд. (Европейское Сообщество, 2007), доступно по адресу: http://www.qec-eran.org/projects/handbook_Integration_2007_en.pdf, дата доступа 8 ноября 2012

¹⁸ Европейский Совет «Стокгольмская программа – открытая и безопасная Европа, которая служит своим гражданам и защищает их», №. 17024/09, 2 декабря 2009 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st17/st17024.en09.pdf>, дата доступа 7 февраля 2012, пар. 6.1.5., 64.

деятельности государств-членов, с целью облегчения интеграции законно проживающих на их территории граждан третьих стран, исключая любую гармонизацию законодательных и регламентных положений государств-членов. [подчеркнуто для акцентирования].

Ссылки на интеграцию включены также в Директивы Европейского Совета в области иммиграции¹⁹, а права человека гарантируются мигрантам Хартией Европейского союза по правам человека, обязательной для применения в правовой системе ЕС.

Хотя в компетенцию ЕС не входят общие меры по гармонизации, ЕС разработал программный документ, озаглавленный «Общие базовые принципы интеграции иммигрантов».²⁰ Этот документ показывает, что интеграция является динамичным, долгосрочным процессом. Как отмечает Европейская Комиссия, эффективные решения проблем интеграции должны быть найдены в каждом национальном и локальном контексте, но, так как эти проблемы являются общими для многих государств-членов, возможен успешный обмен опытом в этой области.²¹

Общие базовые принципы интеграции иммигрантов в ЕС включают: уважение основных ценностей Европейского Союза; трудоустройство (признание квалификаций); базовое знание языка, истории и учреждений принимающей страны (вводные программы, предоставляющие набор инструментов, позволяющих начать процесс интеграции); образование для иммигрантов (непрерывное обучение); доступ иммигрантов к общественным структурам, а также к государственным и частным агентствам и услугам (законодательство ЕС запрещает дискриминацию по признаку расового или этнического происхождения); частое взаимодействие иммигрантов и граждан государств-членов (концентрация иммигрантских групп населения в бедных городских районах не способствует позитивному процессу интеграции, и поэтому необходимо улучшение условий жизни, включая: достойные жилищные условия, качественное медицинское обслуживание, безопасность района проживания, наличие возможностей для получения образования, добровольной работы и профессионального обучения); охрана разнообразия культур и религий, гарантированная Хартией об основных правах человека; участие иммигрантов в демократическом процессе и в формулировании интеграционной политики и соответствующих мер (выборы, участие в деятельности политических партий); включение интеграционной политики и соответствующих мер во все политические программы, а также перспективы приобретения гражданства государства-члена.²²

Страна происхождения может играть важную роль в процессе интеграции в трех сферах: (1) помощь в интеграции еще до отъезда мигранта; (2) поддержка мигрантов за пределами страны;

¹⁹ Директива Совета 2003/109/ЕС от 25 ноября 2003 года, «О статусе граждан третьих стран, проживающих на долгосрочной основе». OJ L 016, 23 января 2004 года, 0044-0053. Директива Совета 2005/71/ЕС «О специальной процедуре допуска граждан третьих стран в целях научных исследований», OJ L 289, 3 ноября 2005 года, 0015. Директива 2004/114 «Об условиях допуска граждан третьих стран в целях образования, обмена учащимися, неоплачиваемой профессиональной подготовки или волонтерской деятельности», OJ L 375, 23 декабря 2004 года Совет, 0012-0018. Директива Совета 2009/50 «Об установлении условий въезда и пребывания граждан третьих стран в целях высококвалифицированной работы», OJ L 155, 18 июня 2009 г., 17-29. Директива Совета 2003/86 от 22 сентября 2003 «О праве на воссоединение семьи» OJ L 251 Совет, 3 октября 2003, 0012-0018.

²⁰ Сообщение Европейской Комиссии Европейскому Совету, Европейскому Парламенту, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов «Об иммиграции, интеграции и занятости», COM (2003) 336, 3 июня 2003 года.

Сообщение Европейской Комиссии Европейскому Совету, Европейскому Парламенту, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов «Европейская повестка дня для интеграции граждан третьих стран» COM (2011), 455 final, Брюссель, 20 июля 2011, доступно на <http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_ACT_part1_v10.pdf> дата доступа 21 ноября 2012, стр. 2-3.

²² Совет по правосудию и внутренним делам Европейского Совета, 14615/04 (Presse 321).

(3) помощь во временном или окончательном возвращении мигрантов, учитывая приобретенный опыт и знания.²³

Отчеты проекта КАРИМ-Восток будут далее проанализированы с точки зрения вышеназванных руководящих принципов.

Правовые рамки интеграции в странах проекта КАРИМ-Восток

Опыт ЕС показывает, что эффективность интеграции зависит как от законодательных норм, определяющих права иммигрантов и соотечественников, так и их применения. Реализация права подкрепляется национальной политикой, ориентированной на мигрантов и их потребности путем принятия специальных мер или содействия программам, направленным на интеграцию мигрантов. Таким образом, международные правовые нормы обеспечивают основу, в соответствии с которой может быть проанализирована политика интеграции.

Страны проекта КАРИМ-Восток являются участниками нескольких конвенций по правам человека, которые гарантируют защиту мигрантов от дискриминации и способствуют их интеграции и натурализации. Среди них:

- Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП) (ратифицирован всеми странами проекта КАРИМ-Восток),
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) (ратифицирован всеми странами проекта КАРИМ-Восток),
- Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (КЛРД) (ратифицирована всеми странами проекта КАРИМ-Восток),
- Конвенция о правах ребенка (ратифицирована всеми странами проекта КАРИМ-Восток, за исключением Молдовы)
- Конвенция о статусе апатридов (ратифицирована Арменией, Азербайджаном и Грузией),
- Конвенция о сокращении безгражданства (ратифицирована Арменией и Азербайджаном),
- Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (ЕКПЧ) (Конвенция ратифицирована всеми странами проекта КАРИМ-Восток, за исключением Беларуси, Протокол №. 12 – ратифицирован Арменией и Грузией, подписан Молдовой и Россией)
- Европейская конвенция о гражданстве (ратифицирована Молдавией, подписана Россией).²⁴

В то же время, в ряде национальных отчетов указывается на существующие проблемы, связанные с эффективным применением и реализацией международных обязательств. Это будет дополнительно рассмотрено в данной работе.

Политические рамки интеграции в странах проекта КАРИМ-Восток

Политика в области интеграции в странах проекта КАРИМ-Восток зависит от ситуации в конкретной стране: т.е. является ли государство страной эмиграции, страной, привлекательной для иммигрантов или страной с низким числом мигрантов. В то время как страны с низкой

²³ Сообщение Европейской Комиссии Европейскому Совету, Европейскому Парламенту, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов «Европейская повестка дня для интеграции граждан третьих стран» СОМ (2011), 455 final, Брюссель, 20 июля 2011, стр. 10

²⁴ Следует отметить, что не все конвенции были ратифицированы государствами-членами ЕС, или же они были ратифицированы с оговорками.

иммиграционной статистикой в первую очередь ориентированы на выполнение правовых обязательств, страны проекта Карим-Восток, которые привлекают иммигрантов, пытаются разработать более многогранную иммиграционную политику. В случае проекта КАРИМ-Восток, речь идет не только о мигрантах в строгом смысле слова, но и о внутренне перемещенных лицах, беженцах, лицах, оказавшихся без гражданства или без подтвержденного статуса в результате событий, происходящих после распада СССР. Таким образом, профиль мигрантов стран проекта КАРИМ-Восток только в некоторых случаях сопоставим с профилем граждан третьих стран в ЕС.

Беларусь, будучи страной с низким уровнем миграции, представляет собой пример государства, которое строит свою интеграционную политику исключительно на основе ратифицированных международных конвенций, не затрагивающих вопросы, напрямую касающиеся интеграции.²⁵ Дополнительные права в сфере равенства содержатся в двусторонних договорах, заключенных с Россией в 1998 году и Казахстаном в 1996 году. Тем не менее, трудно оценить эффективность реализации этих положений, поскольку в Беларуси нет на национальном уровне прецедентного права в сфере недискриминации. Основными международными организациями, содействующими интеграции, являются УВКБ ООН и Красный Крест. Они фокусируют свою деятельность на интеграции беженцев, жилищном строительстве, технической помощи и обучению языку.

Грузия в основном является страной эмиграции. По этой причине, вопрос интеграции иммигрантов не выдвигался на первый план политических дебатов, и нет никакого отдельного политического документа по интеграции мигрантов. В то же время в Грузии реализуются специальные инициативы в области реинтеграции. Их целью является предоставление вернувшимся мигрантам возможности обучения и содействие в трудоустройстве, т.е. им предлагаются курсы и информация о вакансиях.²⁶ 13 октября 2010 года Правительством Грузии была создана Правительственная комиссия по вопросам миграции. В августе 2012 года Комиссия представила разработанный ею проект Миграционной Стратегии. В этом документе значительное внимание уделяется вопросу реинтеграции возвращающихся граждан Грузии.²⁷

Проблемы реинтеграции являются еще более острыми в **Азербайджане** и **Армении**. Главной задачей этих стран является решение исторических проблем интеграции лиц, прибывших в страну в пост-конфликтной ситуации. Кроме того, Азербайджан становится все более привлекательной страной для иммигрантов, что также создает ряд проблем.²⁸

²⁵ Конвенция о статусе беженцев (1951) и Протокол Конвенции, КПР, МПГПП, а также Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека, конвенции СНГ о статусе и правах трудящихся-мигрантов. Согласно отчету, конвенции СНГ повторяют основные положения соответствующих международных конвенций в области миграции.

²⁶ Партнерами в процессе реадмиссии и реинтеграции являются ЕС, МОМ, ООН и Германия. Существующая Целевая инициатива Грузии «Поддержка реинтеграции грузинских возвращающихся мигрантов и реализации соглашения о реадмиссии между ЕС и Грузией» основана на принципах Партнерства по мобильности между ЕС и Грузией, что соответствует рекомендациям доклада ЕКРН, четвертого цикла мониторинга, CRI (2010) 17, 28 апреля 2010 года. В Докладе отмечено, что грузинские власти должны продолжать свои усилия в поддержку репатриации, в частности, для того, чтобы убедиться, что никакие необоснованные ограничения не препятствуют приобретению репатриантами гражданства. Кроме того должны быть разработаны стратегии, в которых рассматривались бы такие вопросы, как изучение языка, доступ к образованию и рынку труда.

²⁷ Текст проекта Миграционной стратегии (на грузинском языке) доступен на <http://www.carim-east.eu/media/sociopol_module/Draft%20Strategy%20of%20Migration%202013-2015.pdf>, дата доступа 20 ноября 2012. Это, в первую очередь, связано с тем, что Грузия подписала соглашения о реадмиссии с несколькими государствами. Наиболее значимое из них - Соглашение о реадмиссии проживающих без разрешения лиц, подписанное с ЕС 22 ноября 2010 года и вступившее в силу 1 марта 2011 года.

²⁸ Центральная Азия, Ближний Восток, Турция и Грузия являются основными регионами, из которых приезжают мигранты с целью трудоустройства в строительном секторе или воссоединения семьи.

Помимо Конституции, содержащей положения о недискриминации, основным инструментом содействия интеграции в **Азербайджане** является Закон о гражданстве, принятый в 1998 году. Этот Закон охватывает беженцев, принудительно депортированных в 1988-1992 гг. Так как число иностранцев и беженцев в последнее время возросло, власти решили ужесточить миграционную политику.²⁹ Хотя в Законе об иммиграции записано, что исполнительная власть должна принимать меры по интеграции, но до настоящего времени никаких мер принято не было. Кроме того, согласно отчету, Азербайджан не соблюдает международные конвенции и не эффективно применяет национальные законы.³⁰ В стране также нет упрощенной процедуры натурализации лиц без гражданства. Согласно отчету, право на жилье и доступ к различным образовательным программам не реализуется.

Аналогично, интеграция в **Армении** в основном рассматривается с точки зрения насильно депортированных беженцев и реинтеграции иностранцев армянского происхождения из диаспоры.³¹ С 1999 года эти вопросы решались на основе Закона о беженцах и в сотрудничестве с различными международными и национальными правительственными и неправительственными организациями. В 2000 году был принят Закон о правовых и социально-экономических гарантиях для беженцев, который включал вопросы, связанные с приобретением гражданства.³² В стране были проведены кампании по повышению осведомленности общественности. Основным законом в сфере интеграции является Закон о правовых и социально-экономических гарантиях лицам, депортированным из Азербайджана в 1988-1992 и получившим гражданство Армении.³³ В последнее время финансовая поддержка со стороны международных организаций и НПО облегчила возвращения граждан Армении. В декабре 2011 года Правительство также утвердило План действий по реализации Концепции государственного регулирования миграции Республики Армения на 2012-2016 годы, включающий вопросы возвращения армянских граждан и их интеграции. Основными партнерами в разработке программ реинтеграции и законодательства являются УВКБ ООН и МОМ.³⁴

Россия отличается тем, что она остается самым привлекательным направлением для мигрантов из стран бывшего Союза. Тем не менее, ее интеграционная политика находится в зачаточном состоянии и неэффективна в решении проблем, связанных с социальной изоляцией. Международное сотрудничество в этой области ограничено.³⁵ В последнее время Россия

²⁹ В 2012 году в миграционные органы поступило приблизительно 52.271 заявлений.

³⁰ Например, нет никаких положений национального законодательства, которые могли бы обеспечить доступ к документам и регистрации лицам, оказавшимся без гражданства или прибывшим в Азербайджан после 1 января 1992 года. Эти лица остаются без документов, что противоречит Конвенции о статусе апатридов, обязательной для Азербайджана и означает, что эти лица не могут претендовать на натурализацию.

³¹ Большинство беженцев прибыли в страну в течение 1988-1992 гг. Более 360 тысяч этнических армян были насильно перемещены из Азербайджана в Армению в 1988-1992 годах. Правительство приняло меры по решению проблем с проживанием, финансовой и социальной помощи.

³² Однако до 2000 года только 6.000 беженцев получили гражданство. После принятия Закона и информационной кампании их число возросло до 16.000 в 2001 году и 70.000 в 2002 году.

³³ Армения также соблюдает свои международные обязательства по Женевской Конвенции о статусе беженцев, положения которой были транспонированы в национальное законодательство. Беженцы в основном прибывают из Ирана, Ирака, Турции, Сирии и стран Африки. С 1999 года около 2.395 человек попросили убежища в Армении, из которых 1.280 были признаны беженцами.

³⁴ Например, были введены курсы по микро-кредитам и микро-предприятиям. Беженцы имеют доступ к специальным кредитам для развития бизнеса. Важную роль в области интеграции сыграли НПО. Деятельность около 40 НПО связана с вопросами, касающимися беженцев. См. Раздел V армянского отчета со ссылками на конкретные проекты и выделенное финансирование.

³⁵ В отчете упоминается только сотрудничество с ЕС. ЕС и Россия связаны «Дорожной картой» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия, для содействия эффективной миграционной политике. В сотрудничестве с ЕС Россия поддерживает Диалог в области миграции и приняла план работ на 2013-2014 гг. См.

приняла Концепцию демографической политики и Концепцию государственной миграционной политики, на период до 2025 года. Концепции являются инструментами «мягкого права»³⁶, направленными на привлечение временных иностранных рабочих и содержащие вопросы, связанные с возвращением, адаптацией и интеграцией мигрантов. Концепция государственной миграционной политики является первым документом, в котором интеграция рассматривается на систематической основе. Поставленные в концепции цели включают: содействие образовательной миграции, поддержку академической мобильности, разработку и принятие мер в сфере социальной интеграции. Кроме того, Россия намерена содействовать распространению русского языка и культуры за рубежом. Концепция реализуется путем внесения изменений в законы и создания институциональной структуры, содействующей интеграции.³⁷ В целом, Россия предоставляет приоритет соотечественникам из стран СНГ и ближнего зарубежья, и в то время как соотечественники являются субъектом политики ассимиляции, другие группы мигрантов являются субъектом инициатив и мер по адаптации и интеграции, берущих во внимание социально-культурные различия. Интеграция и адаптация рассматриваются как двусторонний процесс, происходящий на различных уровнях, в том числе в средствах массовой информации. В этом смысле содержание Концепции напоминает Общие Базовые Принципы, принятые Европейским Советом. Подготовка стратегии в области интеграции была поручена государственным миграционным органам.

Ситуация в **Молдове** существенно изменилась и основана на «векторе ЕС». Страной предприняты инициативы, как в сфере интеграции, так и реинтеграции. Основные положения равенства предусмотрены Конституцией и Законом о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства. Кроме того, был принят Закон об интеграции иностранцев, содержащий определение интеграции. В целях реализации положений Закона были приняты Национальная стратегия по миграции и убежищу, Национальный план действий и Национальная программа по либерализации визового режима. Участие в программах интеграции индивидуализировано.³⁸ В 2008 году был принят План действий по возвращению молдавских трудовых мигрантов из-за рубежа.³⁹ Национальная стратегия по миграции и убежищу включает в себя комплексные инициативы, которые конкретизируются в Плане действий и Стратегии. Государство ориентировано на реинтеграцию, таким образом, другие категории иммигрантов в некоторой степени игнорируются.

В целом потребность в интеграции и реинтеграции была признана всеми странами проекта КАРИМ-Восток. Тем не менее, масштаб действий и подход в этих странах отличаются. В то время как некоторые страны разработали политические документы в области интеграции и комплексно подходят к решению вопросов интеграции, другие ограничивают свои действия до реализации положений существующих правовых документов. Однако даже если интеграция привлекла внимание политиков, необходимы финансовая поддержка и реализация долгосрочных мероприятий для достижения успеха интеграционной политики.

(Contd.) _____

также, <<http://www.icj-cij.org/docket/files/140/16398.pdf>
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cehd/docs/co/CERD.C.RUS.CO.19.pdf>>, дата доступа 25 ноября 2012

³⁶ Правительство приняло план действий по реализации Концепции на период 2012-2015 гг. См. стр. 7 национального отчета.

³⁷ Например, поправки предложены к законам об образовании, доступе к социальной и медицинской помощи и тому подобным. Что касается институциональной структуры, был создан Департамент по интеграции под эгидой Федеральной миграционной службы. См. стр. 8 национального отчета.

³⁸ Заявление можно подать в течение 30 дней после предоставления лицу убежища или другого статуса защиты. Для каждого лица разрабатывается индивидуальный план до 6 месяцев, который может быть продлен еще на 6 месяцев.

³⁹ Утвержден Постановлением Правительства №. 1133, 09.10.2008; опубликован в Monitorul Oficial №. 187-188 от 17.10.2008. План подразумевает информирование, укрепление отношений через дипломатические представительства, услуги для возвращающихся мигрантов, доступ к информации, предотвращение эмиграции. Молдова подписала Соглашение о реадмиссии с ЕС.

Языковые и адаптационные курсы

Документы ЕС в области интеграции подчеркивают, что языковые и адаптационные курсы должны быть доступны иммигрантам как финансово, так и географически. Кроме того, предлагаемые курсы должны брать во внимание уровень знаний участников и условия обучения.⁴⁰ Значимость экзамена и его соразмерность были подтверждены Европейской Комиссией в докладе о применении Директивы воссоединения семей, в котором указывается:

Приемлемость интеграционных мер в соответствии с Директивой зависит от того не нарушают ли они принцип соразмерности. Приемлемость этих мер может быть поставлена под сомнение в зависимости от доступности таких курсов или экзаменов и от того как они были разработаны и/или организованы (материалы, стоимость обучения, место и т.д.), а также от того, служат ли такие меры или их воздействие достижению других, отличных от интеграции целей (например, высокая стоимость обучения дискриминирует малообеспеченные семьи). Должны также соблюдаться процессуальные гарантии, обеспечивающие право юридического оспаривания.⁴¹

Таким образом, государствам-членам рекомендуется проводить интеграционные курсы, которые могут способствовать улучшению интеграции лиц, проживающих на долгосрочной основе в принимающем обществе.⁴² Изучение языка и курсы адаптации являются необходимыми инструментами присвоения мигрантами навыков, которые играют важную роль в их повседневной жизни.

Хотя языковая проблема была отмечена в нескольких национальных отчетах проекта КАРИМ-Восток, адекватные меры по решению этой проблемы в регионе, по-видимому, отсутствуют. Исключениями являются Россия и Молдова. Эти две страны признали наличие языковой проблемы и ввели языковые курсы, материально доступные для иммигрантов. Например, в национальном отчете отмечается, что в России знание русского языка среди мигрантов оставляет желать лучшего. Но знание языка страны пребывания является обязательным в определенных сферах деятельности.⁴³ Мигранты не знакомы с культурой, историей России и ее правовой системой. Это особенно актуально в общинах мигрантов из Центральной Азии.⁴⁴ Мигранты становятся зависимыми от своих земляков, и в итоге подвергаются одной из форм принудительного труда. В силу вышесказанного, Россия старается

⁴⁰ Может быть, уместно в этом контексте использовать Общеευропейские компетенции владения иностранным языком (CEFR). Сообщение Европейской Комиссии Европейскому Совету, Европейскому Парламенту, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов «Европейская повестка дня для интеграции граждан третьих стран» COM (2011), 455 final, Брюссель, 20 июля 2011, доступно на http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_ACT_part1_v10.pdf, дата доступа 21 ноября 2012, стр. 4-5, и CEFR http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/Cadre1_en.asp, дата доступа 21 ноября 2012.

⁴¹ Отчет Комиссии по применению Директивы 2003/86/ЕС о праве на воссоединение семьи, COM (2008) 610 final, 8 октября 2008.

⁴² В различных статьях, относящихся к вопросам интеграции, различных директив используются два термина: условия и меры интеграции. Касательно долгосрочных мигрантов, понятие Директивы «условия интеграции» позволяет на более далеко идущие обязательства, чем «меры по интеграции». При этом «меры по интеграции» позволяют государству требовать, чтобы иммигрант предпринял определенные усилия в сфере интеграции, например, участвовал в курсе. Гроенендик К, «Воссоединение семьи как право в законодательстве Европейского Сообщества» (Groenendijk Kees, 'Family Reunification as a Right under Community Law' (2006) 8 EJML, 215-230, 224. См. статью 33 (1) Директивы 2004/83/ЕС и статью 15 (3) Директивы 2003/109/ЕС.

⁴³ Например, для того, чтобы работать в жилищно-коммунальном хозяйстве, розничной торговле или сфере бытового обслуживания иностранные граждане должны знать русский язык, по крайней мере, на базовом уровне.

⁴⁴ О проблемах, особенно касающихся мигрантов из Центральной Азии см. Горст Изабель, «Мигранты России, живущие на краю. (Gorst Isabel, Russia's migrants living on the edge, *Financial Times*, 16.12.2011), доступно на <http://www.ft.com/cms/s/2/0d1569a0-2607-11e1-856e-00144feabdc0.html#axzz2I30LScSS>, дата доступа 15 января 2013.

способствовать изучению языка.⁴⁵ Для того чтобы контролировать процесс, для мигрантов и лиц без гражданства введен экзамен по истории России и ее основным законам.

В **Молдове** проводятся специальные занятия по социально-культурной адаптации, предусмотренные Законом об интеграции. Они являются бесплатными и проводятся в течение 30 дней с момента предоставления лицу защиты. Занятия по социально-культурной адаптации, курсы языковой подготовки и информация о доступе к рынку труда предлагается лицам, имеющим временный вид на жительство, лицам, постоянно проживающим в стране и лицам без гражданства. Существуют также бесплатные государственные языковые курсы, которые проводятся в четырех основных университетах страны. Если иностранец записывается на курс не первый раз, он должен за него заплатить. По окончании курса участникам выдаются сертификаты. Однако этот сертификат не может быть использован в системе образования или при подаче заявления на гражданство Молдовы. При натурализации заявители должны пройти отдельный экзамен на знание страны и языковой экзамен. В целом уровень знания румынского языка не очень высок и люди чаще всего говорят на русском языке. В настоящее время нет существенного интереса к посещению языковых курсов в связи с отсутствием информации и интереса к языку. Основная проблема заключается в отсутствии связи этих курсов с экзаменами, связанными с предоставлением статуса постоянного резидента и гражданства.

Остальные страны проекта КАРИМ-Восток не имеют политики в сфере обучения иммигрантов языку страны. Согласно отчету, в настоящее время большинство иммигрантов приезжает в **Беларусь** из бывших республик СССР и, следовательно, не имеет серьёзных языковых проблем. Белорусский и русский языки можно изучать на специальных платных языковых курсах. Стоимость таких курсов отличается в зависимости от вуза и продолжительности курса.⁴⁶ Доступность этой услуги трудно измерить, так как количество мигрантов, нуждающихся в языковых курсах, является относительно небольшим, а стоимость курсов, приведенная в качестве примера в отчете, является высокой, по крайней мере, по сравнению со средним доходом в Беларуси.⁴⁷ Следует отметить, что группы, нуждающиеся в языковой подготовке, могут увеличиться в будущем.⁴⁸ Белорусский отчет содержит рекомендации по содействию изучению языку, признавая, что знание языка имеет решающее значение для успешной интеграции мигрантов. Специальные языковые программы могут быть введены для групп мигрантов в зависимости от их правового статуса и материального положения.

Ситуация, подобная до белорусской, наблюдается в **Грузии** и **Армении**, не имеющих отдельной политики в области изучения национального языка. В Армении беженцы могли бы извлечь выгоду из участия в языковых курсах и общим курсе адаптации. В Грузии бенефициарами таких курсов могли бы стать лица, ходатайствующие о предоставлении гражданства. Грузинский язык является учебным предметом в школах, в том числе в около 400 школах национальных меньшинств. Особенная ситуация сложилась в **Азербайджане**. Закон об иммиграции предусматривает, что по заявлению иммигранта ему должны быть предоставлены

⁴⁵ В России на данный момент существует около 238 языковых центров, где мигранты могут изучать русский язык, в 53 из них учат бесплатно. Более того, Россия поддерживает языковые курсы в странах происхождения мигрантов (например, в Таджикистане и Кыргызстане).

⁴⁶ Например, Белорусский Государственный университет предлагает курсы русского/ белорусского языка стоимостью 1.890 долларов США. Курс длится десять месяцев (800 часов). Более интенсивный курс длится 4 месяца и стоит 910 долларов США или 3 месяца за 730 долларов США.

⁴⁷ Согласно Государственному Статистическому Комитету, средняя заработная плата в Беларуси составляет около 200 долларов США. См. <http://belarusdigest.com/story/how-survive-200-dollars-month-7591> и <http://belstat.gov.by/homep/ru/indicators/wages.php>, дата доступа 17 января 2013.

⁴⁸ Предполагается, что языковые программы должны быть разработаны и направлены на различные группы иммигрантов в зависимости от их материального благосостояния. Например, в таких курсах могли бы участвовать выходцы из Китая, Вьетнама, Ирана и Афганистана.

курсы по обучению азербайджанскому языку, ознакомлению с Конституцией и законами Азербайджана. Однако нет никаких постановлений Кабинета министров по реализации этого положения.

Введение языковых и адаптационных курсов в странах проекта KАРИМ-Восток находится на зачаточном уровне. Это можно объяснить тремя основными факторами. Во-первых, нехватка ресурсов для финансирования курсов или отсутствие понимания важности таких курсов для интеграции мигрантов. Во-вторых, низкое число мигрантов в некоторых странах проекта. В-третьих, география мигрантов, то есть, многие мигранты выбирают в качестве страны назначения другую бывшую республику СССР, где общение на русском языке не является проблемой.

Доступ к статусу резидента и натурализации

Разрабатывая миграционные и натурализационные процедуры, страны могут влиять на количество иммигрантов и граждан, проживающих на их территориях,⁴⁹ что, в свою очередь, может иметь последствие при выборе усиления статуса иммигранта или, наоборот, упрощения процедуры натурализации. ЕС не наделен компетенциями гармонизации политических решений государств-членов в этой области. Тем не менее, в соответствии с директивами, касающимися иммиграции, законодательство ЕС не позволяет на чрезмерно дорогую и непропорциональную стоимость вида на жительство, выдаваемого лицам, не являющимся гражданами ЕС.⁵⁰ Несмотря на то, что нет никакой гармонизации законов о гражданстве и только 13 государств-членов ЕС ратифицировали Европейскую конвенцию о гражданстве (ЕКГ), принцип соразмерности будет также применим в случаях доступа к гражданству и его утраты.⁵¹

Требования по натурализации и доступ к статусу резидента варьируются в зависимости от страны проекта KАРИМ-Восток. В большинстве случаев существует преференциальный режим, относящийся к соотечественникам, а иммиграция регулируется квотами. Тем не менее, каждая из стран имеют свою специфику, определенную историческими и политическими факторами. Подход варьируются от открытых модели до строго регламентированных процедур.

Доступ к статусу резидента

В **России** разрешение на временное проживание выдается на три года с учетом квоты. Исключение распространяется на некоторые категории лиц, в основном тех, кто приезжает из стран бывшего СССР. В начале 2013 года Президент подписал ряд законов, которые облегчают регистрацию мигрантов, например, при регистрации больше не будет требоваться разрешение на работу. В то же время в Уголовный кодекс были внесены поправки по борьбе с нелегальной иммиграцией. Президент инициировал законодательный проект с целью ужесточения процедуры регистрации внутренних мигрантов (прописки).⁵² По прибытию необходимо

⁴⁹ См. Отчет Юриса Громовса доступный на <http://www.carim-east.eu/publications/research-reports/impact-of-labour-migration-on-countries-of-origin-and-destination/>, дата доступа 27 ноября 2012.

⁵⁰ Дело С-508/10 Комиссия против Нидерландов, 26 апреля 2012. См. <http://eudo-citizenship.eu/>, дата доступа 26 ноября 2012.

⁵¹ См. Дело 135/08 Янко Рогтман против Баварии, ECR [2011] I-01449, Джо Шоу (ред.) *Поставил ли Суд Европейского Союза под сомнение суверенитет государства-члена в законе о гражданстве? Рабочие документы EUI, RCAS 2011/62*, доступно на http://eudo-citizenship.eu/docs/RSCAS_2011_62.pdf, дата доступа 17 января 2013.

⁵² Система унаследована от Советского Союза, когда человек не мог свободно перемещаться внутри страны, и его права были ограничены контролируемым властями доступом к регистрации в конкретном городе или регионе. Текущая проблема заключается в том, что система управления является неэффективной и существуют так

зарегистрироваться в течение 7 или 90 дней по новому месту жительства, ответственность в случае несоблюдения правил прописки будет нести домовладелец.

По сравнению с Россией, подход **Грузии** и **Беларуси** к предоставлению мигрантам правового статуса более либеральный. В **Беларуси** права мигрантов отличаются в зависимости от продолжительности проживания (90 дней, один год или постоянное проживание). Граждане России и граждане Республики Казахстан имеют преференциальный подход на основе двусторонних договоров. В **Грузии** нет установленной квоты мигрантов. Разрешение на временное проживание выдается на срок до 6 лет. Тем не менее, пошлина за получение разрешений относительно высока.⁵³ Разрешение на постоянное проживание может быть выдано иностранному гражданину, имеющему собственность или счет в банке в Грузии.⁵⁴ Это право распространяется и на членов семьи: супруга, ребенка, усыновленного ребенка, или зависимых от него лиц. Кроме того, высококвалифицированные специалисты – специалисты в научных областях, спортсмены и художники, чье проживание соответствует интересам Грузии – также могут получить постоянный вид на жительство. Решение по вопросу о постоянном виде на жительство находится в компетенции Агентства по развитию государственных сервисов, действующего в рамках Министерства юстиции. Любое решение может быть обжаловано.

Азербайджан постепенно ужесточает свои иммиграционные законы. Тем не менее, количество заявлений растет.⁵⁵ Лицо, прибывающее в Азербайджан, должно подать заявление на разрешение на временное проживание. Заявление на постоянный вид на жительство может быть подано после 2 лет проживания в стране на основании разрешения на временное проживание. Оплата зависит от запрашиваемой продолжительности вида на жительство.⁵⁶ Лицо, претендующее на постоянное проживание (статус иммигранта) должно заплатить государственную пошлину в 300 евро. Кроме того, для получения временного или постоянного вида на жительство, лицо должно представить медицинскую справку, которая стоит около 90 евро, а также перевод необходимых документов, заверенный нотариусом. Таким образом, из-за высоких затрат мигранты предпочитают оставаться на незаконном положении.⁵⁷ Следует также отметить, что документы, выданные беженцам, не считаются действительными другими учреждениями и, следовательно, не дают доступа к рынку занятости, заключению брака,

(Contd.) _____

называемые "резиновые квартиры", в которых регистрируются десятки мигрантов в целях легализации их статуса работника. Более подробную информацию см. на

http://rbth.ru/society/2013/01/16/authorities_tighten_grip_on_migration_control_21927.html и

<http://russianeconomicfreedom.org/2013/01/17/putin-to-restore-soviet-style-restrictions-on-the-russian-citizens-freedom-of-movement/>, дата доступа 18 января 2013.

⁵³ Государственная пошлина за выдачу разрешения (карты) на постоянное проживание варьируется в зависимости от срока выдачи. При сроке выдачи в течение 30 рабочих дней госпошлина составляет примерно 84 евро, в течение 20 дней – 140 евро, в течение 10 дней – 177 евро.

⁵⁴ Исходная сумма устанавливается примерно в 46.616 евро. Постоянный вид на жительство будет предоставлен также другим членам его /ее семьи (родителям, внукам или приемным родителям) в случае, если иностранный гражданин сделает дополнительные инвестиции в размере GEL 10.000 (около 4.662 евро) или переведет эту сумму на его/ее банковский счет в Грузии.

⁵⁵ Например, в 2012 году - было получено 52.271 заявление на временный и постоянный вид на жительство.

⁵⁶ 3 месяца - 30 евро, 6 месяцев - 60 евро, 1 год - 120 евро. Согласно Государственному комитету статистики Азербайджана, средняя заработная плата составляет 484 доллара США. См. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4-W4g0GDOnMJ:avropa.info/news/%3Fsehife%3D5%26xeber%3D44+azerbaijan+average+salary&cd=4&hl=lv&ct=clnk&gl=lv> >, дата доступа 17 января 2013.

⁵⁷ Это подтверждается ЕКРН: «в связи, в частности, с высокой стоимостью разрешений на работу и временем ожидания получения или продления разрешения, многие работодатели прибегают к незаконным практикам трудоустройства», пар. 77, Отчет ЕКРН, Четвертый цикл мониторинга, CRI (2011) 19, 23 марта 2011 года. В то же время любой мигрант без документов, остановленный властями может быть немедленно депортирован, пар. 78.

образованию или не помогают при натурализации.⁵⁸ Хотя процесс рассмотрения документов проходит гладко и занимает около двух месяцев.

Доступ к гражданству

Все страны проекта КАРИМ-Восток требуют от претендентов на натурализацию, чтобы они проживали в стране в течение определенного периода времени и прошли натурализационные экзамены. Однако в деталях требования отличаются, а в некоторых случаях лица, *де-факто*, не имеют доступа к гражданству, потому что они не удовлетворяют требованиям, указанным в законе.

В **России** процедура натурализации занимает от двух до шести месяцев. Кандидат должен доказать знание русского языка: должны быть представлены доказательства, что кандидат может общаться устно и письменно на этом языке.⁵⁹

В **Армении** государственная пошлина для беженцев армянского происхождения составляет 2 евро, и паспорт выдается в течение пяти дней. Кандидаты должны легально проживать в Армении в течение трех лет, знать армянский язык, и ознакомиться с Конституцией. Исключения делаются для лиц, состоящих в браке с гражданином Армении, то есть требование предыдущего проживания не применяется.

Для получения молдавского гражданства требуется проживание на территории **Молдовы** в течение десяти лет.⁶⁰ Только те лица, которые имеют постоянный вид на жительство, могут подавать заявления на гражданство.⁶¹ Лица, претендующие на гражданство должны знать положения Конституции и национальный язык. Они также должны иметь легальный источник дохода и отказаться от любого другого гражданства.

В **Грузии** необходимое время проживания соответствует Европейской конвенции о гражданстве и составляет пять лет. Кандидаты должны сдать экзамены по грузинскому языку, истории и грузинскому законодательству. Только те, кто имеет легальный источник дохода (работу) или же недвижимость в стране может подать заявление на натурализацию. Процедура занимает около трех месяцев. Дети без гражданства приобретают гражданство Грузии по принципу *ius soli*. Если заявитель получил гражданство за особые заслуги, он или она может сохранить гражданство другой страны. Тем не менее, Грузия до сих пор не ратифицировала ЕКГ, хотя этот шаг был рекомендован международными наблюдательными организациями.⁶²

Любой иностранец, проживающий в **Азербайджане** в течение пяти лет и который может представить документы, подтверждающие владение официальным языком, может претендовать на получение гражданства. Азербайджан не допускает двойного гражданства и это является основной причиной нежелания Азербайджана ратифицировать ЕКГ. Пятилетний срок отсчитывается с момента получения иностранцем постоянного вида на жительство. Временное разрешение на проживание выдается сроком на один год и может быть продлено до четырех

⁵⁸ См. также отчет ЕКРН, Четвертый цикл мониторинга, CRI (2011) 19, 23 марта, 2011, пар.84-86.

⁵⁹ Это может быть доказано документом об образовании не ниже общего среднего, который подтверждает обучение русскому языку на родине мигранта, документом об образовании, выданный учебными учреждениями России или СССР, сертификатом, подтверждающий сдачу экзамена по русскому языку. Тем не менее, не указаны международно-признанные стандарты уровня знаний, а только общее требование использования русского языка устно и письменно на повседневном уровне.

⁶⁰ Возможны исключения для разных категорий соискателей.

⁶¹ Расчет срока проживания осложняется тем, что в Молдове нет единой практики применения требования «законного и постоянного проживания» в случае беженцев и лиц, ищущих убежища. Кроме того, требование постоянного проживания превышает предусмотренное в ЕКГ.

⁶² Отчет ЕКРН, Четвертый цикл мониторинга, CRI (2010) 17, 28 апреля, 2010, пар. 4.

раз. Азербайджанские законы не предусматривают регистрацию и документирование лиц без гражданства, которые прибыли после 1992 года. Таким образом, они не могут зарегистрироваться по месту жительства и подать заявление на гражданство.⁶³ Лицо без гражданства, желающее получить гражданство Азербайджанской Республики, должно представить справку с места работы, справку с места жительства и информацию о легальных доходах. Тем не менее, лица без документов (как и в случае лиц без гражданства, которые прибыли после 1992) не могут представить необходимых документов. Это противоречит Конвенции о сокращении безгражданства, которая является обязательной для Азербайджана. Национальное законодательство не устанавливает порядок регистрации детей, которые являются беженцами или лицами без гражданства.⁶⁴ Если лицо претендует на натурализацию в другом государстве, он или она автоматически теряет гражданство Азербайджана, даже если он или она впоследствии не приобретает другого гражданства.

Как правило, процесс натурализации в **Беларуси** довольно прост. Однако есть ряд условий, которые должны быть удовлетворены, включающих: постоянное место жительства в течение семи лет, знание государственного языка; законный источник дохода и отказ от другого гражданства. Законодательство облегчает приобретения гражданства лицами белорусского происхождения и их потомками.⁶⁵ Тем не менее, международные наблюдательные организации отмечают, что в Республике Беларусь имеется большое число лиц без гражданства и отсутствуют данные о количестве и положении детей без гражданства, проживающих в Беларуси. Международные организации рекомендовали Беларуси ратифицировать: Конвенцию о статусе апатридов, Конвенцию о сокращении безгражданства, Европейскую конвенцию о гражданстве, а также Конвенцию Совета Европы о недопущении безгражданства в связи с правопреемством государств.⁶⁶

Политика реинтеграции

Хотя страны проекта КАРИМ-Восток предоставили приоритет ре-интеграции соотечественников, национальные отчеты, законодательные предложения и отчеты наблюдательных организаций обращают внимание на проблемы в национальной политике.

В **России** получение российского гражданства было относительно несложным для граждан бывшего СССР, а также для членов семей граждан России. В результате последних изменений в ноябре 2012 года произошла дальнейшая либерализация доступа к гражданству России для бывших граждан СССР и лиц с неопределенным статусом. Россия также сотрудничает с другими государствами в области взаимоотношений с диаспорой.⁶⁷ Тем не менее, остается неясным, эффективно ли решаются существующие проблемы в этой сфере. Например, Международные наблюдательные организации давно призывают Россию присоединиться к

⁶³ Приблизительное количество таких лиц составляет 30.000 (согласно официальной статистике правительственного доклада - 2.000 человек). Следует отметить, что Азербайджан является участником Конвенции о статусе апатридов и Конвенции о сокращении безгражданства.

⁶⁴ Проблемы с натурализацией были замечены Европейской комиссией против расизма и нетерпимости (ЕКРН). В докладе четвертого цикла мониторинга в 2011 году отмечено, что некоторые российские граждане чеченского происхождения не могут зарегистрировать своих детей, родившихся в Азербайджане как граждан Азербайджана. ЕКРН также призывает власти продолжать и активизировать усилия, направленные на устранение случаев безгражданства, в соответствии с обязательствами Азербайджана по Конвенции сокращения безгражданства и статусе лиц без гражданства. См. пар. 11-14 отчета, CRI (2011).

⁶⁵ Например, они не обязаны удовлетворять условию постоянного проживания в течение семи лет.

⁶⁶ См., *inter alia*, Комитет по правам ребенка, заключительные замечания, CRC/C/BLR/CO/3-4, 8 апреля 2011, пар. 33, доступно на <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/420/73/PDF/G1142073.pdf?OpenElement>, дата доступа 16 января 2013.

⁶⁷ В качестве примеров упоминаются Таджикистан и Кыргызстан.

Конвенции о сокращении безгражданства и Конвенции о статусе лиц без гражданства.⁶⁸ Недавно принятые поправки в миграционном законодательстве могут создать дополнительные препятствия на пути реинтеграции.⁶⁹

В **Грузии** были реализованы или находятся в реализации несколько проектов, направленных на поддержку реинтеграции возвращающихся мигрантов. Это можно только приветствовать, так как международные наблюдатели критиковали грузинскую практику в сфере репатриации и компенсации за потерю имущества, а также указывали на необходимость решить следующие проблемы: враждебность по отношению к репатриированным; большое количество детей без регистрации при рождении и препятствия для интеграции внутренне-перемещенных лиц (бедность, регистрация для получения статуса, похищения детей, доступ к образованию, здравоохранению и занятости). В Грузии остаются также проблемы, касающиеся мер социальной защиты неграждан и лиц без гражданства, которые имеют проблемы с документами и тем самым столкнулись с проблемами в доступе к государственным услугам.⁷⁰

В **Армении** имеются приоритетные группы, то есть, получение гражданства легче для тех, кто был насильно депортирован из Азербайджана (де-юре без гражданства). Точно так же процедура получения гражданства проще для бывших граждан других республик СССР, не являющихся иностранными гражданами и постоянно проживающими в Армении, которые, будучи де-юре лицами без гражданства, должны были подать заявление на получение гражданства до 31 декабря 2012 года. Этот термин может быть продлен. Лицам армянского происхождения, возвращающимся в Армению, предоставляются специальные разрешения на жительство и двойное гражданство.⁷¹ Основным решением их успешной интеграции считается либерализация приобретения гражданства.⁷² Однако существуют социально-экономические барьеры для интеграции, такие как ограниченный доступ к жилью, бедность и безработица, а также язык и образование.⁷³ Точно так же в соответствии с Законом о гражданстве **Азербайджана**, лица проживающих в Азербайджане до 1 января 1992, которые не имеют гражданства другого государства, могут зарегистрироваться в качестве граждан Азербайджана.

⁶⁸ Комитет по правам человека был обеспокоен по поводу большого количества лиц без гражданства и лиц без документов в России, в частности, бывших советских граждан, которые не смогли приобрести гражданство после распада СССР и урегулировать свой статус в Российской Федерации. Комитет также отмечает, что представители некоторых этнических групп из различных регионов, в частности из Центральной Азии и Кавказа, сталкиваются с проблемами приобретения гражданства из-за сложного законодательства, регулирующего вопросы натурализации и препятствий, в виде жестких требований регистрации по месту жительства. Комитет по правам человека, Заключительные замечания, CCPR/C/RUS/CO/6, 24 ноября 2009, пар. 9 доступно на <<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/465/50/PDF/G0946550.pdf?OpenElement>>, дата доступа 16 января 2013.

⁶⁹ См. часть Приобретение статуса резидента. Отвечая на приглашение России вернуться, они поселяются в общежитии или снимают квартиры, но этого не достаточно, чтобы получить прописку.

⁷⁰ См. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания, CERD/C/GEO/CO/4-5, 20 сентября 2011, пар. 18-20, доступно на <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/457/32/PDF/G1145732.pdf?OpenElement>, дата доступа 15 января 2013.

⁷¹ Согласно отчету и данным, полученных из визового и паспортного отдела полиции Армении, в течение последних 3 лет 20.248 человек получили армянское гражданство в 2012 году, 14.277 в 2011 году, и 8.566 в 2010 году. За то же время более 700 человек получили специальное разрешение на жительство.

⁷² В обращении находится проект закона о репатриации, направленный на координацию правовых действий, связанных с репатриацией, включая также интеграцию, льготы и тому подобное. Поправки в Закон о гражданстве были внесены в 2011 году и вступили в силу в 2012 году. В результате поправок члены диаспоры не обязаны доказывать знание Конституции Армении. Также для них был упрощен визовый режим, то есть, они могут приобрести визу при въезде, не обращаясь в посольство или консульство Армении, без приглашения.

⁷³ См. информацию в сноске 49 национального отчета.

Кроме того, беженцы, прибывшие в Азербайджан в 1988-1992гг, также могут зарегистрироваться в качестве граждан.⁷⁴

Цель данного исследования не состоит в детальной оценке соответствия национального законодательства с положениями ЕКГ, но можно сделать вывод, что существуют небольшие или же очевидные расхождения между национальными законами о гражданстве и ЕКГ. Тем не менее, наиболее актуальный вопрос связан с трудностями регуляризации и доступе к статусу, а также проблемы безгражданства. Что касается проживания и регуляризации, в некоторых случаях правовое регулирование может привести к предполагаемому нарушению статьи 8 ЕКПЧ. В деле *Курич*, которое относилось к "выключенным" лицам в Словении, суд провозгласил:

Согласно прецедентному праву, Конвенция не гарантирует право иностранца на въезд или проживание в конкретной стране, и Договаривающиеся Государства имеют право, на основе устоявшихся норм международного права и с учетом их обязательств по договорам, в том числе Конвенции, контролировать въезд, проживание и высылку иностранцев. Тем не менее, меры, ограничивающие право проживания в стране, могут в некоторых случаях повлечь за собой нарушение статьи 8 Конвенции, если они создают непропорциональное воздействие на частную или семейную жизнь, или оба вида, соответствующих лиц.⁷⁵

Суд пришел к выводу, что трудности, с которыми сталкивались заявители в течение многих лет при получении действительного вида на жительство и регулирующие их статус, нарушают статью 8 Конвенции. В этом контексте политика некоторых стран проекта КАРИМ-Восток вызывает озабоченность.

Недискриминация и доступ к социально-экономическим правам

Принцип «примерного равенства» граждан ЕС и лиц, не являющихся гражданами Европейского Союза, является главной целью ЕС. Например, в преамбуле Директивы 2003/109/ЕС отмечено, что правовой статус граждан третьих стран должен быть приближен к статусу граждан государств-членов и директива должна быть реализована без какой-либо дискриминации.⁷⁶ Стратегия «Европа 2020» поставила за цель ЕС, в частности, вывести 20 миллионов человек из бедности и социальной изоляции.⁷⁷

Общие положения о недискриминации являются обязательными для стран проекта КАРИМ-Восток в рамках их конституционных обязательств, а также, обязательств, вытекающие из международных договоров.

⁷⁴ Около 312.000 лиц приобрело гражданство на основании регистрации (около 250.000 - лица азербайджанского происхождения из Армении). 7.000 лиц без гражданства получили доступ к упрощенной процедуре натурализации. Мигранты должны жить в Азербайджане в течение двух лет на основании разрешения на временное проживание, после чего они могут подать заявление на постоянное место жительства и статус иммигранта. Закон предусматривает случаи, когда лицо может подать заявку на временное проживание (например, воссоединение семьи, брак, инвестиции, трудоустройство, учеба, высококвалифицированные работники). В настоящее время 55 лиц признано Азербайджаном беженцами и 1.664 беженцев находятся под защитой УВКБ.

⁷⁵ См. дело *Курич* и другие против Словении, постановление Большой Палаты ЕСПЧ, жалоба №. 26828/06, 26 июня 2012, пар. 355.

⁷⁶ См. части 1, 2 и 5 преамбулы Директивы 2003/109/ЕС

⁷⁷ Сообщение Европейской Комиссии Европейскому парламенту, Европейскому Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов, «Европейская повестка дня для интеграции граждан третьих стран», COM (2011), 455 final, Брюссель, 20 июля 2011, стр. 2-3.

Доступ к рынку труда

В целом, доступ к трудоустройству в ЕС ограничен рядом условий. Государства-члены имеют право ввести проверку рынка труда. Они также могут установить квоту для иммигрантов. Даже если Директива 2003/109/ЕС предусматривает равное обращение с гражданами в отношении доступа к трудоустройству и к деятельности, не связанной с наемным трудом, имеются два важных исключения. Во-первых, лицам, постоянно проживающим в ЕС, разрешено работать, «если только виды деятельности не связаны, даже эпизодически, с осуществлением публичной власти». Во-вторых, государства-члены могут «сохранять ограничения на трудоустройство или на доступ к деятельности, не связанной с наемным трудом, когда в соответствии с его действующим национальным законодательством или в соответствии с действующим правом Сообщества, эти виды деятельности зарезервированы для граждан страны, для граждан Европейского Союза или Европейского экономического пространства».⁷⁸

В то же время, было признано, что существует необходимость улучшения инструментов картирования: уровня образования; предыдущего опыта работы, признания дипломов и квалификаций, а также предположительной необходимости в обучении. ЕС также предложил организацию специальных вводных программ, чтобы содействовать вхождению вновь прибывших мигрантов в рынок труда и другие, жизненно важные области принимающих обществ.⁷⁹

Молдова, Армения и Грузия проводят достаточно открытую миграционную политику. **Молдова**, на основе Закона по интеграции предлагает информацию и консультации, как получить доступ на рынок труда и соответствующих выплат (по охране здоровья, социальной защиты). Профессиональная подготовка осуществляется бесплатно. В настоящее время разрабатывается процесс введения процедуры признания дипломов.

В **Грузии** не требуется разрешение на работу. Трудовая деятельность иностранных граждан ограничена только в том случае, когда гражданство страны может иметь особое значение, например: в государственной службе.⁸⁰ Трудовая деятельность является субъектом общего законодательства, которое распространяется также на граждан Грузии. Интересно отметить, что трудовой договор может быть сделан как в письменной, так и в устной форме, на определенный или неопределенный срок.⁸¹ Не предусмотрено ограничений для иностранцев в создании коммерческих предприятий, при покупке недвижимости или земли сельскохозяйственного назначения. Иностранные дипломы подлежат технической и предметной проверке.⁸² Органы власти могут организовать экзамены, подтверждающие квалификации.

В **Армении** лица, ищущие убежища, и беженцы имеют право искать работу на тех же условиях, что и граждане, если законом не предусмотрено иное. Беженцы, лица, получившие

⁷⁸ Есть также ограничения в случаях высококвалифицированных работников (статья 12) и студентов (статья 17). В случае семейного воссоединения статья 14 позволяет государствам-членам ограничить доступ членов семьи к рынку труда.

⁷⁹ Сообщение Европейской Комиссии Европейскому парламенту, Европейскому Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов, «Европейская повестка дня для интеграции граждан третьих стран», COM (2011), 455 final, Брюссель, 20 июля 2011, доступно на: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_ACT_part1_v10.pdf, дата доступа 21 ноября 2012, стр.5.

⁸⁰ Для получения дополнительной информации см. Гага Габричидзе, Правовые аспекты управления трудовой миграции в Грузии, КАРИМ-Восток RR 2012/09.

⁸¹ Также см. Гага Габричидзе, Правовые аспекты управления трудовой миграции в Грузии, КАРИМ-Восток RR 2012/09.

⁸² Признание дипломов относится как к высшему образованию, так и профессиональному образованию. Процесс признания включает в себя проверку подлинности дипломов и их совместимости с грузинскими квалификациями.

политическое убежище и лица без гражданства могут работать без разрешения на работу, если период трудоустройства не превышает срока их проживания. Статус беженца означает, что лицо автоматически получает разрешение на работу и равенство с гражданами, за исключением случаев, зарезервированных для граждан (работа в государственных органах или органах местного самоуправления). В стране также нет общего запрета на запуск бизнеса, на равных правах с гражданами.

В других странах проекта КАРИМ-Восток требуется разрешение на работу. Например, в **России** иностранные работники могут быть наняты, только если работодатель имеет разрешение на трудоустройство иностранных рабочих и если работник получил разрешение на работу. Разрешения выдаются на основе квот, установленных правительством. С 2010 года упрощены процедуры трудовых мигрантов-высококвалифицированных работников (включая членов их семей) и легализации иммигрантов, трудоустроенных нелегально.⁸³ Некоторые преференции предоставляются гражданам стран СНГ.⁸⁴ Однако в целом система является сложной: работники на краткосрочных контрактах являются субъектами разных налоговых положений, и мигранты, которые не квалифицируются, как высококвалифицированные работники, должны сдать языковой экзамен. Процедура о признании иностранных дипломов также сложна.⁸⁵ Все это может увеличить сферу неформальной экономики, нелегальную миграцию и коррупцию, что, в свою очередь, приводит к ситуации, когда мигранты работают без правовой и социальной защиты. В данной ситуации могут помочь гибкость при регистрации и системе квот, а также другие меры, способствующие легализации иммигрантов.⁸⁶

Для того чтобы трудоустроиться в **Беларуси**, иностранный мигрант нуждается в разрешении на работу (за исключением иностранцев, постоянно проживающих в Беларуси и граждан России)⁸⁷. Существует также список определенных должностей, которые зарезервированы исключительно для граждан Беларуси. В соответствии с Трудовым кодексом основные гарантии трудящимся-мигрантам включают: равное вознаграждение за труд равной ценности; компенсации в связи с утратой ими здоровья, профессиональной трудоспособности или их смерти вследствие несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний.⁸⁸ Иммигранты имеют право на перевод заработанных денежных средств за границу, на доступ к платным медицинским услугам. В Беларуси существует правовой механизм признания дипломов высшего образования и профессионально-технического образования. Процедура признания дипломов проще для стран, являющихся сторонами Соглашения о сотрудничестве в области трудовой миграции и социальной защиты трудящихся-мигрантов.⁸⁹ Мигранты также могут получить свидетельство признания квалификаций, полученных в других странах, хотя в этом случае процедуры менее ясны. Во всех случаях дипломы и документы,

⁸³ Критерии категории высококвалифицированных работников основываются на размере заработной платы (годовая зарплата примерно в 50.000 евро позволяет лицу квалифицироваться как высококвалифицированный работник).

⁸⁴ Упомянутый пример - Таджикистан.

⁸⁵ Упрощенная процедура применяется только в случаях подписанных международных соглашений или если иностранное учебное заведение есть в списке, утвержденном Правительством. Стоимость признания дипломов составляет около 200 евро, процедура может продолжаться от нескольких месяцев до более года.

⁸⁶ Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, Заключительные замечания, E/C.12/RUS/CO/5, 20 мая 2011, пар. 17, доступно на: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.RUS.CO.5_en.doc, дата доступа 16 января 2013.

⁸⁷ См. более подробную информацию на: <http://www.carim-east.eu/database/legal-module/?ls=4&ind=rrlm&lang=>>, дата доступа 10 января 2013.

⁸⁸ Тем не менее, остается неясным, как недавний Указ Президента о вынужденном трудоустройстве на определенных рабочих местах будет затрагивать права иммигрантов и граждан.

⁸⁹ Соглашение 1994 года, стороны соглашения - Армения, Азербайджан, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдова, Россия, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина.

свидетельствующие о присвоении разряда, квалификации, должны быть переведены на один из официальных языков Республики Беларусь.

В **Азербайджане**, пожалуй, наиболее проблемная ситуация. С одной стороны, Закон о труде определяет равенство иностранцев и лиц без гражданства. С другой стороны, мигранты должны получить специальное разрешение, выдаваемое миграционными властями, процедура занимает около одного года. Документы беженцев не дают право на заключение трудового договора и, таким образом, получить доступ к другим правам. Хотя законодательство предусматривает, что правительство должно помогать беженцам в поиске работы, это не применяется на практике.

Таким образом, страны проекта КАРИМ-Восток имеют различную политику в этой сфере, подобно, как и страны ЕС. Однако в регионе отсутствует транспарентность, а процедуры получения статуса резидента и разрешений на работу довольно сложны.

Социальная интеграция

На уровне ЕС, равноправие долгосрочных резидентов в сфере социального обеспечения, социальной помощи и социальной защиты ограничивается определениями национальных законодательств. Государства-члены в сфере социальной помощи имеют «возможность ограничивать льготы долгосрочных резидентов «основными пособиями».⁹⁰ Трансграничные вопросы, связанные с социальной безопасностью, были решены путем принятия соответствующих нормативных актов⁹¹. В то же время «основные пособия» должны обеспечить мигрантов достойными условиями жизни. ЕС признал, что меры социальной интеграции мигрантов должны стремиться к устранению препятствий, блокирующих эффективный доступ к социальным и медицинским услугам, а также борьбе с бедностью и отчуждением наиболее уязвимых из них. Интеграция лиц, пользующихся международной защитой, требует особого внимания.⁹² Европейский Суд тщательно изучит случаи дискриминации долгосрочных мигрантов при получении определенных льгот и пособий (жилье) без достаточных на то оснований. Каждый случай требует детального и индивидуального обследования.⁹³

В странах проекта КАРИМ-Восток система социальной защиты существенно отличается от систем, созданных в государствах-членах ЕС. Нет различия между пособиями на основе взносов и без долевого участия страхователя. Таким образом, пособия и льготы, рассматриваются по-разному.

В **Грузии**, иностранцы, постоянно проживающие в стране и лица без гражданства, проживающие на ее территории не менее 10 лет, имеют право на социальное страхование. Они имеют такие же права на получение пособий, пенсий и других социальных выплат, как и

⁹⁰ Согласно статье 13 Преамбулы Директивы 2003/109/ЕС СОВЕТА, эта возможность должна пониматься в том смысле, что данное понятие охватывает, по крайней мере, поддержку в обеспечении прожиточного минимума, помощь в случае заболевания или беременности, помощь родителям и долгосрочный уход.

⁹¹ Регламент ЕС 1231/2010 предусматривает, что Регламент 883/2004 о координации систем социального обеспечения и Регламент 987/2009 определяющий порядок применения Регламента 883/2004 должны применяться к гражданам третьих стран и членам их семей.

⁹² Сообщение Европейской Комиссии Европейскому парламенту, Европейскому Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов, «Европейская повестка дня для интеграции граждан третьих стран», COM (2011), 455 final, Брюссель, 20 июля 2011, доступно на: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_ACT_part1_v10.pdf, дата доступа 21 ноября 2012, стр. 6, и COM (2010) 758.

⁹³ См., например, дело C-571/10 Сервет Камберай против Института общественного строительства автономной провинции Больцано, 24 апреля 2012 г. о доступе к жилищным пособиям албанских граждан, которые проживали и были трудоустроены в автономной провинции.

граждане Грузии, так как не предусматривается взносов.⁹⁴ Постоянно проживающие в стране иностранцы и лица без гражданства могут получать государственную пенсию с 65 лет (мужчины) и 60 лет (женщины). Кроме того лица, проживающие в стране (даже временно и лица без гражданства) имеют право на социальную помощь, если они не имеют достаточного уровня доходов. Международные договоры могут предоставить дополнительные гарантии. Система здравоохранения основана на страховании. Помощь предоставляется лицам, живущим за чертой бедности или квалифицирующимся в одну из 30 государственных программ здравоохранения.⁹⁵ Однако международные наблюдательные организации обеспокоены тем, что некоторые права в экономической и социальной сфере доступны только гражданам Грузии. Грузия также не ратифицировала Конвенцию о статусе апатридов и Конвенцию о сокращении безгражданства, которые могли бы облегчить доступ лиц без гражданства к государственным услугам.⁹⁶

В **Армении** меры социальной интеграции направлены исключительно на лица, прибывшие из Азербайджана. Согласно законам, граждане, лица, имеющие двойное гражданство, беженцы, лица без гражданства и иностранцы имеют равные права. Условием является их проживание в Армении.⁹⁷ Беженцы также имеют доступ к социальным услугам, защите, государственным пособиям и другим видам помощи, включая помощь в случае временной нетрудоспособности, травм, несчастных случаев и профессиональных заболеваний. Медицинские услуги предоставляются на уровне первичной медицинской помощи, существуют доступные для всех амбулаторные услуги. Когда беженцы подают заявление на гражданство, им предоставляются различные льготы и привилегии, то есть, они могут получить квартиру, получить доступ к жилью и его приватизировать, могут быть освобождены от платы за жилье, получить компенсацию за имущество, оставленное в Азербайджане или компенсации за проживание во временном жилье.⁹⁸ Существует специальный закон, который охватывает лица, насильственно перемещенные из Республики Азербайджан, приоритетной жилищной программой. Беженцы должны были подать заявление на получение права собственности в течение срока, установленного законом.⁹⁹ Закон о беженцах и убежище включает положения, нацеленные на интеграцию, включая такие вопросы как: свобода передвижения, бизнес, образование, занятость, интеллектуальная собственность, социальное обеспечение и здравоохранение. В сфере признания иностранных сертификатов школ, дипломов и степеней беженцы рассматриваются как иностранные граждане. В 2005 году Армения ратифицировала *Лиссабонскую Конвенцию о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию*,

⁹⁴ Пенсия - 65 евро, минимальная заработная плата – 69 евро.

⁹⁵ Например, бенефициарами государственной программы в области здравоохранения "Психическое здоровье" могут быть только граждане Грузии, программа в области "Иммунизация" наряду с гражданами Грузии также охватывает и другие лица, которые проживают в Грузии на постоянной основе, программа «Лечение больных с редкими заболеваниями и нуждающихся в постоянной заместительной терапии» также охватывает лица без гражданства, проживающие в Грузии на постоянной основе.

⁹⁶ См. Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания, CERD/C/GEO/CO/4-5, 20 сентября 2011, пар. 21, доступно на: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/457/32/PDF/G1145732.pdf?OpenElement>, дата доступа 15 января 2013.

⁹⁷ Если иностранные граждане получают пенсию другой страны они не имеют права на получение пенсии в Армении.

⁹⁸ См. Закон «О правовых и социально-экономических гарантиях беженцев из Азербайджанской Республики, в 1988-1992, которые приобрели гражданство Республики Армения». Беженцы, проживающие в общежитии в течение более 3 лет и получившие армянское гражданство, могут приватизировать занимаемые помещения. Этой возможностью воспользовалось 1.200 семей. Хотя приватизация бесплатна, нужно заплатить за нотариальные и другие документы, что является проблематичным для семей беженцев. Тем не менее, беженцы освобождаются от государственных пошлин при обращении в суд по вопросам жилищных прав. Обычные пошлины выносятся 8, 10 и 20 евро.

⁹⁹ Около 3.479 семей попадает под эти правила. Программы по поддержке беженцев закончились в 2001 году, осталось более чем 1.000 потенциальных бенефициаров все еще ожидающих помощи. Для решения проблемы идет поиск поддержки из-за рубежа.

облегчающую перемещение сотрудников и студентов и справедливое признание их квалификации.

Законы Азербайджана обеспечивают социальной защитой трудящихся-мигрантов и членов их семей. Однако пенсии выплачиваются на основе международных соглашений. Такие соглашения, например, заключены со странами, откуда прибывает большинство мигрантов: СНГ, Грузией, Украиной, Италией и т.д. В соответствии с законодательством, иностранцы и лица без гражданства имеют право на жилищные помещения в домах государственного жилищного фонда. Аналогичные положения применяются к беженцам. Беженцы также могут обратиться за пособием, позволяющим покрыть аренду квартиры или дома в течение 10 лет или аренду земельного участка. Иностранцы не имеют права покупать землю. Согласно Европейской комиссии по борьбе с расизмом и нетерпимостью, имеется ряд серьезных проблем, с которыми сталкиваются ВПЛ в сфере доступа к достойным условиям жизни, в частности жилью, и доступа к другим социальным правам. Несмотря на позитивные изменения в сфере доступа к медицинским услугам, выражается озабоченность по поводу доступа к медицинской помощи лиц, не имеющих правового статуса, в частности, лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи.¹⁰⁰

В Беларуси нет специальных программ, направленных на оказание помощи иностранцам в решении жилищных вопросов. Конституционный суд Республики Беларусь принял решение, что лица, постоянно проживающие в стране и имеющие законный источник получения дохода, имеют право приобрести недвижимость в любых населенных пунктах Беларуси независимо от их постоянного места жительства. Иностранцы граждане, постоянно не проживающие на территории Беларуси, могут приобретать недвижимость только в соответствии с международными договорами, заключенными, например, с Россией и Казахстаном. Постоянно проживающие в Беларуси иностранцы имеют равный с гражданами Беларуси доступ к медицинскому обслуживанию. Временно пребывающие и временно проживающие иностранцы должны платить за медицинское обслуживание. Беженцам гарантировано бесплатное медицинское обслуживание. Беженцам также облегчены требования в жилищно-бытовой сфере.¹⁰¹ Беженцы имеют право на социальную защиту: различные выплаты рассчитываются в размере, установленном законодательством, им также предоставляется единовременная помощь в размере двенадцати долларов.

В Молдове в соответствии с Законом об интеграции, мигранты имеют доступ к государственной системе социального страхования и социальной помощи. Иностранцы граждане и лица без гражданства, проживающие в Молдове, имеют право на получение пособий, пенсий и других видов социального страхования в соответствии с действующим законодательством. Некоторые группы пользуются особой помощью. Жилье предоставляется лицам, ищущим убежища в Молдове. Государство обеспечивает минимальную медицинскую помощь бесплатно. Доступ к системе обязательного медицинского страхования ограничен до иностранцев, постоянно проживающих на территории Республики Молдова, таким образом, это не распространяется на студентов и некоторых членов семьи. Существуют специальные медицинские осмотры для продления срока проживания. Соответствующие органы проверяют медицинское досье мигранта со страны происхождения и никакой другой путь для мигрантов не доступен. Все иностранцы обязаны пройти ВИЧ-тест.

В России неотложная медицинская помощь предоставляется бесплатно. Мигранты должны платить за другие виды медицинской помощи. Лица, имеющие разрешения на проживание, получают медицинскую помощь в рамках медицинского страхования, наравне с российскими

¹⁰⁰ Отчет ЕКРН, четвертый цикл мониторинга, CRI (2011) 19, 23 марта 2011, пар. 11-114 и 119-120.

¹⁰¹ Например, когда гражданин Беларуси переезжает в Минск, он обязан представить доказательства того, что на каждого члена семье приходится не меньше 10 квадратных метров, а для беженцев это требование выносит 6 квадратных метров.

гражданами, в то время как безработные и лица, не имеющие разрешения на проживание, имеют доступ к платным медицинским услугам. Существуют также специальные услуги, доступные на основе международных соглашений, например, соглашения со странами СНГ и Республикой Беларусь обеспечивают дополнительный доступ своих граждан к медицинской помощи в России. Однако, как отмечалось международными наблюдательными организациями, все еще остаются вызывающие озабоченность вопросы в этой области, так как на практике осуществление многих прав и доступ к льготам и пособиям по-прежнему зависит от места регистрации. Следует отметить, что лица, которым предоставлено временное убежище, не имеют доступа к государственной медицинской помощи и услугам, а также к социальному обеспечению.¹⁰²

Страны проекта КАРИМ-Восток не предоставляют одинаковых прав всем категориям иммигрантов. Существуют сложные системы получения различной помощи и пособий, и их размер может зависеть от экономического благосостояния страны. Кроме того, доступ к пособиям и помощи осложняется еще и тем, что в большинстве случаев социальная помощь и пособия не делятся на те, которые основаны на взносах и те без долевого участия страхователя.

Образование и профессиональная подготовка

В большинстве стран ЕС растет доля студентов с миграционным опытом.¹⁰³ Это требует адаптации условий к все более разнообразному студенчеству и предоставлению высококачественного образования. Средний уровень образования граждан третьих стран ниже, чем граждан ЕС.¹⁰⁴ Следует признать, что учителя и другие работники образования должны пройти обучение в области умения работать в мульти-этнокультурной среде. Языковые курсы для родителей в связи с помощью обучению детей, наставничество и репетиторство являются примерами успешных мероприятий, проводимых в некоторых странах ЕС.

Как правило, в странах проекта КАРИМ-Восток мигрантам гарантирован доступ к начальному образованию, но недостаточно проработаны положения, обеспечивающие доступ к высшему образованию, непрерывному образованию и профессиональной подготовке. **Россия**, которая намерена привлечь в страну высококвалифицированных мигрантов, имеет самую продвинутую политику в этой области. Россия предлагает бесплатное дошкольное и начальное образование для детей мигрантов на равноправной с гражданами России основе. Иностранцы могут быть приняты в высшие учебные заведения в соответствии с международными и межправительственными договорами или по специальной правительственной процедуре. Прием иностранных студентов осуществляется на основе грантов или на коммерческой основе. Прием студентов бесплатен, если это предусмотрено международными соглашениями.¹⁰⁵ Грант покрывает расходы иностранного студента в пределах установленной квоты. Россия намерена увеличить годовые квоты для иностранных граждан и соотечественников, проживающих за

¹⁰² Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, заключительные замечания, E/C.12/RUS/CO/5, 20 мая 2011, пар. 8, 10, 21, доступно на: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.RUS.CO.5_en.doc, дата доступа 16 января 2013.

¹⁰³ Сообщение Европейской Комиссии Европейскому парламенту, Европейскому Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов, «Европейская повестка дня для интеграции граждан третьих стран, COM (2011), 455 final, Брюссель, 20 июля 2011, доступно на: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_ACT_part1_v10.pdf, дата доступа 21 ноября 2012, стр.6. В ЕС, доля не-граждан в возрастной группе 6-17 лет составляет 5,7%, в возрастной группе 18-24 лет - 7,9% .

¹⁰⁴ Обследование рабочей силы ЕС показывает, что на уровне среднего образования мигранты представлены недостаточно и чрезмерно представлены, в более значительной степени, на самом низком уровне образования. В то же время, доля граждан третьих стран с избыточными квалификациями составила 45% в 2009 году по сравнению с 29% для граждан ЕС, там же.

¹⁰⁵ Например, Россия заключила соглашения с Узбекистаном и Грузией.

рубежом, приезжающих в Россию в целях обучения в Российских высших учебных заведениях, а также покрыть их дорожные расходы и медицинское страхование. Автор отчета полагает, что доступ к высшему образованию должен быть обеспечен студентам из стран СНГ, которые желают переселиться в Россию.

В целом, иностранцы, проживающие в **Грузии**, имеют равный с гражданами Грузии доступ к образованию. Тем не менее, существуют различия в доступе к среднему образованию. Государство финансирует среднее образование только для граждан и иностранцев, имеющих правовой статус соотечественников. Другие иностранцы, проживающие в стране, могут получить ваучеры на финансирование среднего образования, если Грузия подписала соглашения со странами их происхождения на основе принципа взаимности. Перечень таких стран публикуется грузинским Министерством образования и науки. При отсутствии соглашений и предпосылок для принципа взаимности, иностранные граждане и лица без гражданства должны сами финансировать среднее образование. Высшее образование частично основано на системе государственных грантов на обучение, доступных для граждан и иностранцев, имеющих правовой статус соотечественников. Иностранцы могут получить государственное финансирование высшего образования в пределах 2% от ежегодной суммы государственных грантов на обучение.¹⁰⁶ Некоторым группам студентов не нужно сдавать Единый Национальный Экзамен для того чтобы поступить в университет, в большинстве случаев это относится к студентам, проживающим за рубежом. Беженцы и лица, ищущие убежища имеют равное с гражданами Грузии право на образование.

В отчете по **Беларуси** подчеркнуто, что положения Конвенции о правах ребенка, в частности, в сфере доступа детей к образованию, соблюдаются даже в случаях временного проживания. Дошкольное, а также начальное и среднее образование, доступно для всех без исключений. Эти положения содействуют воссоединениям семей трудящихся-мигрантов. Постоянно проживающие в Беларуси иностранцы имеют равное с гражданами право на образование на всех уровнях. Иностранцы, временно пребывающие и временно проживающие в Республике Беларусь должны платить за высшее образование, и стоимость обучения устанавливается согласно договору, на основе которого иностранец поступает в Белорусское учебное заведение.

В **Армении** беженцы и лица, ищущие убежища имеют право на начальное образование на равных с гражданами страны основаниях, но в сфере высшего образования и стипендий к ним относятся как иностранцам. Дети получают социальную, материальную, медицинскую и иную помощь, предоставляемую беженцам. Кроме того несопровождаемым или разлученным несовершеннолетним соискателям убежища гарантируется жилье и уход. Доступ к образованию проще для членов диаспоры. Представителям диаспоры армянского происхождения может быть предоставлен временный вид на жительство, а также возможность подать заявку на его продление.

Иностранцы и лица без гражданства, проживающие в **Азербайджане**, имеют право на образование на тех же условиях, что и граждане страны. Образование является платным, если международными договорами или законодательством не предусмотрено иное; среднее образование является исключением. Иностранцы и лица без гражданства могут подать заявку на докторантуру или специализированное обучение, только если это предусмотрено международными соглашениями.

¹⁰⁶ В 2012, 86 студентов получили гранты на сумму 90.900 EUR., 76 грантов было предоставлено студентам, зачисленным в аккредитованные высшие учебные заведения Грузии после прохождения Единого Национального Экзамена/Магистерского Экзамена и 10 грантов было признано студентам, поступившим без прохождения Единого Национального Экзамена/ Магистерского Экзамена.

Воссоединение семьи

В ЕС интеграции членов семей трудящихся-мигрантов уделяется должное внимание, что подтверждается разнообразными положениями директив в области воссоединения семьи. Государства-члены в соответствии с национальным законодательством могут требовать от граждан третьих стран соблюдать требования по интеграции. Тем не менее, требования по интеграции не могут проводить различия между семьями, обращающихся за воссоединением на территории государства-члена или вне его.¹⁰⁷ Государства-члены должны также принимать во внимание ограничения, вытекающие из общих целей, то есть, содействие воссоединению семей и оценивать индивидуальные обстоятельства дела. Прежде всего, государства-члены ЕС остаются связанными принципами права ЕС и статьи 8 ЕКПЧ. Наилучшее обеспечение интересов ребенка также является главной задачей при решении вопроса о праве на воссоединение семьи.¹⁰⁸

В странах проекта КАРИМ-Восток правам членов семьи не уделяется большого внимания. В то время как некоторые страны отдают предпочтение членам семьи определенных групп, в других имеются примеры ужесточения политики в этой сфере.

В **России** предусмотрен льготный режим для членов семей высококвалифицированных специалистов. Членам семей беженцев были предоставлены особые преимущества в **Армении** и **Беларуси**. Упрощенные процедуры воссоединения семей граждан **Грузии, Молдовы и Украины** предусмотрены национальным законодательством этих стран.¹⁰⁹ В отличие от них, **Азербайджан** изменил свою ранее гостеприимную политику в сфере воссоединения семьи в 2008 году. Закон предусматривал, что воссоединение с гражданами Азербайджана происходит независимо от любых квот. В настоящее время супруги должны подать заявление на временное разрешение и доказать, что они могут сами себя обеспечить средствами для жизни. Тем не менее, эта категория лиц подлежит упрощенной процедуре натурализации и имеет равные с гражданами права работать и получать социальную защиту. Пенсионные права для членов семьи регулируются международными соглашениями. Члены семей беженцев также признаются беженцами (супруги и несовершеннолетние дети).

Согласно отчетам, воссоединения семей трудящихся-мигрантов не стоит на повестке дня. Вместо этого ЕС видит воссоединение как меру облегчения интеграции мигрантов, и эти вопросы были развиты в уже разработанной нормативно-правовой базе. Так как некоторые из стран проекта КАРИМ-Восток применяют принцип *ius soli* в положениях законодательства, связанных с гражданством, возникает вопрос, как местный эквивалент «дела Самбрано» может быть решен в рассматриваемых странах.¹¹⁰

Активная гражданская позиция

Участие в политической жизни, по крайней мере, на местном уровне, является важным предметом обсуждения на уровне ЕС. Утверждается, что участие в демократическом процессе имеет большое значение для интеграции мигрантов. Препятствия на пути участия мигрантов в политической жизни, с точки зрения законодательных и структурных барьер, необходимо

¹⁰⁷ Дело C-578/08 Чакрун. См. также Гронендайк Kees, 'Воссоединение семьи как право по законодательству Европейского Сообщества (2006) 8 EJML, 215-230, 244.

¹⁰⁸ См. Директиву 2003/86/ЕС и Директиву 2004/38/ЕС. См. также Дэвис Гарет, Семейные права европейских детей: Высылка неевропейских родителей, EUI Working Papers, RCAS 2012/04, доступно на: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/20375/RSCAS_2012_04.pdf?sequence=1, дата доступа 17 января 2013.

¹⁰⁹ В Молдове на воссоединение семьи чаще всего подавали мигранты из Сирии. Есть случаи, когда люди приезжали в Молдову на учебу, но с целью жениться/выйти замуж за молдавских граждан.

¹¹⁰ C-34/09 Замбрано против ONEm, 8 марта 2011.

преодолеть в максимально возможной степени. Меры по укреплению демократического участия могут включать в себя: обучение и менторство, доступ мигрантов к праву голоса в локальных выборах.¹¹¹

Страны проекта КАРИМ-Восток имеют разные подходы в этой сфере. Самый либеральный подход существует в **Азербайджане**. Лица без гражданства, которые проживают в Азербайджане в течение пяти лет, могут голосовать в выборах президента, Национального собрания и принимать участие в референдумах. Иностранцы, живущие в данной области в течение пяти лет, могут голосовать в местных выборах этой области. Тем не менее, иностранцы, лица без гражданства, иностранные юридические лица не могут выдвигать кандидатов или выставлять свои кандидатуры или участвовать в предвыборных кампаниях. Они также не имеют права принимать участие в кампании референдума.

Беларусь предоставляет право участвовать в голосовании на основе взаимных двусторонних договоров. Таким образом, в соответствии с двусторонним договором с Россией, граждане обеих стран могут избирать и быть избранными в выборные органы. Аналогичные права на основании договора предоставляются гражданам Республики Казахстан. Кроме того, все иностранцы могут вступать в профсоюзы или иные общественные объединения.

В **Армении** беженцы и лица без гражданства имеют право на участие только в местных выборах. Они должны быть зарегистрированы в регистре народонаселения по крайней мере за 6 месяцев до выборов. Все жители имеют право на собрание и обмен мнениями. В отчете отмечается, что в стране существуют десятки НПО беженцев, и они играют важную роль в процессе интеграции мигрантов.¹¹²

Иммигранты не имеют права голосовать или баллотироваться на выборах в **Грузии**.¹¹³ Они не могут быть членами политических партий. В соответствии со статьей 38 Закона о правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства, они имеют другие права: могут создавать общественные объединения, вступать в профсоюзы, научные, культурные и спортивные ассоциации и другие общественные объединения на равных условиях с гражданами Грузии, если это не противоречит законам таких ассоциаций и законодательству Грузии.

Выводы и рекомендации

Интеграция иммигрантов лишь недавно стала предметом обсуждения на европейской повестке дня. Государства-члены ЕС извлекают уроки из неудач более ранних подходов к интеграции. Как утверждал Джордж Фридман, для европейцев мультикультурализм не был либеральным и гуманистическим уважением к другим культурам, как порой декларировалось. Мультикультурализм означал большую сделку, чтобы заручиться лояльностью мигрантов в обмен на возможность для них сохранять свою культуру, чтобы, кроме того, защитить европейскую культуру от иностранных влияний.¹¹⁴ Таким образом, иммигранты,

¹¹¹ Сообщение Европейской Комиссии Европейскому парламенту, Европейскому Совету, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов, «Европейская повестка дня для интеграции граждан третьих стран, COM (2011), 455 final, Брюссель, 20 июля 2011, доступно на <http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_EN_ACT_part1_v10.pdf>, дата доступа 21 ноября 2012, стр. 7-8.

¹¹² См. национальный отчет стр. 9 на тему НПО беженцев, сноски 24 и 25.

¹¹³ Тем не менее, в соответствии со статьей 104¹ Конституции, не только граждане Грузии, но и лица, родившиеся в Грузии и проживавшие в Грузии на постоянной основе в течение последних 5 лет и которые имели гражданство государства-члена ЕС, имеют право избирать и быть избранным в парламентских или президентских выборах. Они также могут стать президентом, председателем парламента и премьер-министром. Вышеупомянутые положения имеют переходный характер и действуют только до 1 января 2014.

¹¹⁴ Фридман Джордж, «Германия и Провал Мультикультурализма», 19 октября 2010 (*Friedman George, «Germany and the Failure of Multiculturalism» STRATFOR*), <<http://www.stratfor.com>> дата доступа 8 февраля 2011.

изолированные в принимающих их странах, оставались верными своей родине.¹¹⁵ Современный подход, подкрепляемый различными политическими документами ЕС, представляет собой содействие интеграции как двустороннему процессу.

В целом, странами проекта КАРИМ-Восток была признана необходимость активизации политики интеграции. Хотя профили иммигрантов отличаются в разных странах, существуют проблемы в сфере интеграции мигрантов, которые являются общими для всех стран, например, в области владения языком, отсутствия навыков и доступа к социальным услугам. В то же время, правовая интеграция затруднена, так как связана с политическими факторами. Разные страны в своих документах объединили вместе различные категории лиц, включая, мигрантов, лиц без гражданства, беженцев и лиц с неопределенным статусом.

Выводы и рекомендации разделены на три части: политика, законодательство и реализация.

Политические инициативы

В странах проекта КАРИМ-Восток были предприняты различные инициативы в области интеграции. Тем не менее, только Россия и Молдова рассматривала вопросы интеграции на программной основе. В Армении и Грузии существуют программы для конкретных групп мигрантов. Целый ряд двусторонних и многосторонних соглашений стран проекта КАРИМ-Восток направлен на закрепление прав мигрантов, основанных на принципе взаимности. Координация политики проводится на встречах глав миграционных служб стран СНГ. В нескольких отчетах отмечена важность сотрудничества с ЕС и дальнейшего содействия разработке интеграционных программ и обмену опытом.

Специфика интеграции в странах проекта КАРИМ-Восток требуют рассмотрения также политики реинтеграции. Таким образом, интеграционные программы должны охватывать как иммигрантов, так и соотечественников, возвращающиеся на свою родину. Программы должны сосредоточить свое внимание на потребностях мигрантов, для обеспечения их успешной интеграции, которая сама по себе является длительным процессом. В процессе подготовки программ внимание должно быть уделено вопросам, связанным с доступом к различным правовым статусам, изучению языка, курсам адаптации, социально-экономическим гарантиям, правам членов семьи и гражданскому участию в жизни общества.

Необходимость активизации языкового обучения была упомянута в большинстве отчетов. В отчетах также было предположено, что изучение языка должно проходить в странах происхождения иммигрантов. Доступ к языковым курсам имеет большое значение и затрагивает не только стоимость обучения доступную мигрантам, профиль которых не всегда представляет собой высококвалифицированных специалистов, но и географию: то есть, курсы должны проводиться в различных регионах страны. В дополнение к языковым курсам, адаптационные курсы могут принести пользу не только мигрантам, но и соотечественникам, возвращающимся из других стран. В этом случае Молдова может служить примером для других стран проекта КАРИМ-Восток. Приложенные усилия позволят избежать ситуаций, когда иммигранты маргинализируются и дискриминируются на рынке труда.

Меры социальной интеграции в равной степени важны во всех странах проекта КАРИМ-Восток. Отчеты показали, что высокие пошлины и громоздкие процедуры регуляризации правового статуса, получения доступа к жилью и образованию не являются эффективными мерами по регулированию миграции. Вместо того, эти трудности способствуют нелегальному проживанию и трудоустройству, которые более трудно искоренить. Что касается социальной

¹¹⁵ Спарроу Эндрю «Кэмерон критикует государственный мультикультурализм», 26 февраля 2008, (*Sparrow Andrew, 'Cameron attacks 'state multiculturalism'*) <http://www.guardian.co.uk/politics/2008/feb/26/conservatives.race>, дата доступа 14 февраля 2012.

интеграции при воссоединении семьи, важным аспектом является доступ членов семьи к рынку труда и доступ детей к образованию. В этом случае законодательство ЕС может служить примером, идущим далее, чем гарантии соблюдения прав человека, закрепленные в статье 8 ЕКПЧ.¹¹⁶ Следует уделять больше внимания доступу иммигрантов и других групп к высшему образованию, профессиональному обучению и непрерывному обучению, учитывая, что эти группы имеют ограниченные ресурсы.

Законодательство

Различными международными наблюдательными организациями были даны рекомендации, приглашающие страны проекта КАРИМ-Восток ратифицировать международные конвенции. Наиболее важными в этой области являются Конвенция о статусе апатридов и Конвенция о сокращении безгражданства, так как безгражданство является серьезной проблемой в регионе. Кроме того, для облегчения натурализации страны проекта КАРИМ-Восток должны ратифицировать Европейскую конвенцию о гражданстве. В нескольких отчетах упомянуто, что существует необходимость в либерализации процедур натурализации (Азербайджан, Армения, Беларусь).

Хотя некоторые страны проекта КАРИМ-Восток ратифицировали основные документы в области прав человека, они не во всех случаях инкорпорированы в национальное законодательство или игнорируются (Азербайджан). Кроме того, национальные законы требуют дальнейших поправок в свете существующих интеграционных программ и приоритетов, представленных в этих программных документах (Россия, Грузия и Армения).

Помимо законодательства, ориентированного на мигрантов, существует также необходимость разработки национальных положений по вопросам толерантности и осведомленности в странах, принимающих иммигрантов, направленных на борьбу с ксенофобией, расизмом и нетерпимостью. Ведь интеграция является двусторонним процессом, и враждебное отношение в принимающих обществах отрицательно влияет на национальную политику.

В международных отчетах упоминается о преступлениях на почве ненависти в странах проекта КАРИМ-Восток. Например, в Азербайджане, Европейская комиссия по борьбе с расизмом и нетерпимостью (ЕКРН) подчеркнула необходимость улучшения общественного мнения в отношении армян, подпадающих под юрисдикцию Азербайджана, а также необходимость выработки политическими партиями твердой позиции против всех форм расизма, дискриминации и ксенофобии. Была также отмечена необходимость укрепления роли Омбудсмана.¹¹⁷ Необходимость разработки эффективного законодательства в сфере запрещения расовой дискриминации, а также информирование населения в этой области были специально отмечены в случае Грузии.¹¹⁸ Были высказаны опасения в связи с насилием на расовой почве в **России**, включая подстрекательство к расовой и этнической ненависти в средствах массовой информации и, в ограниченной степени, в политическом дискурсе.¹¹⁹

¹¹⁶ См., например, мнение генерального адвоката Трстеняка в деле С-40/11 Йошиказу Ида против города Ульме, 15 мая 2012.

¹¹⁷ Отчет ЕКРН, четвертый цикл мониторинга, CRI (2011) 19, 23 марта 2011, пар. 48, 53.

¹¹⁸ Отчет ЕКРН, четвертый цикл мониторинга, CRI(2010)17. 28 апреля 2010, пар. 12-14. См. также пар. 49. См. также Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания, CERD/C/GEO/CO/4-5, 20 сентября 2011, пар. 11

¹¹⁹ Комитет по ликвидации расовой дискриминации, заключительные замечания, CERD/C/RUS/CO/19, 22 сентября 2008, пар. 10, 13 – 18. См. также <http://carnegie.ru/publications/?fa=43971>, дата доступа 15 января 2013 и НПО СОВА <http://www.sova-center.ru/en/xenophobia/news-releases/2013/01/d26155/>, дата доступа 15 января 2013. См. также Комитет по правам человека, Заключительные замечания, CCPR/C/RUS/CO/6, 24 ноября 2009, пар. 11,

Реализация

Отчеты показали, что очень трудно оценить эффективность мер, которые уже приняты в форме закона или политического документа. Например, неясно, имеют ли мигранты эффективный доступ к судам для защиты своих прав, или в случаях, когда мигранты утверждают, что они являются субъектом чрезмерных административных требований. Например, в Азербайджане отмечается, что существуют проблемы с транспозицией и реализацией международных норм, что приводит к трудностям в области интеграции. Особенно это относится к беженцам и лицам без гражданства, в случае их доступа к правовому статусу, жилью, языковой подготовке и социальной защите. Некоторые отчеты признают, что проблемы лежат скорее не по стороне законодательства, а в отсутствии достаточно строгого контроля и эффективной реализации. Беларусь сообщила, что в стране не существует прецедентного права о недискриминации.

Доступ к судебным ведомствам, а также эффективная система мониторинга (омбудсмена, НПО, наставников) имеют решающее значение для эффективного осуществления интеграционной политики. Законодательство ЕС может служить примером. Национальные суды играют важную роль для обеспечения того, чтобы положения директив были внедрены и применялись правильно на всей территории ЕС. Аналогичным образом, в странах проекта КАРИМ-Восток доступность судов должна стать важным инструментом для обеспечения эффективного применения международных и национальных положений для того, чтобы правовые гарантии для иммигрантов и других групп населения, нуждающихся в особой защите, стали реальностью.

Интеграция зависит, в основном, от политического выбора страны. Таким образом, не существует единого правового рецепта, который устроил бы все страны. Интеграция это долгосрочный процесс, который может потребовать повторного рассмотрения некоторых мер. Страны проекта КАРИМ-Восток должны еще много сделать, чтобы создать правовые основы в области интеграции и обеспечить их эффективную реализацию.

(Contd.) _____

доступно на <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/465/50/PDF/G0946550.pdf?OpenElement>, дата доступа 16 январь 2013.