

Интеграционная поддержка лиц, получивших временную защиту

Эмилия Братанова ван Хартен

Директива о предоставлении временной защиты не способствует эффективному процессу интеграции. Меры по содействию интеграции беженцев должны быть приняты даже в том случае, если предпочтительным долгосрочным решением является их возвращение на родину.

Директива ЕС о предоставлении временной защиты (TPD), регулирующая статус украинских беженцев в Европе, не требует от принимающих стран предоставления — или принятия мер по предоставлению — возможности интеграции в местное сообщество.¹ Интеграция в местные сообщества является одним из трех долгосрочных решений,² однако директива TPD предусматривает только одно долгосрочное решение — возвращение (добровольное или принудительное).

Из более чем шести миллионов украинцев, вынужденно перемещенных с начала российского вторжения 24 февраля 2022 года, почти половина воспользовалась статусом временной защиты в государствах-членах ЕС. Однако, учитывая, что максимальный срок временной защиты, предоставляемой в рамках директивы TPD, составляет три года, и принимая во внимание затяжной характер конфликта в Украине, возникает вопрос о необходимости долгосрочной поддержки



Украинские беженцы в ожидании на украинско-румынском пограничном пункте Порубное-Сирет, март 2022 г.
Источник: Николай Стойков

процесса интеграции лиц - обладателей статуса временной защиты.

Несмотря на то, что большинство украинских беженцев заявляют о своем намерении вернуться на родину, как только ситуация улучшится, нет абсолютно никакой ясности относительно того, когда возвращение станет возможным. Более того, значительная часть из них заявляет, что они вообще не планируют возвращаться.³ Хотя ситуация в родной стране является основным фактором, определяющим целесообразность возвращения («факторы вынуждающие мигрировать»), доступные в принимающей стране условия и возможности получения средств к существованию также играют роль в принятии решения о возвращении или отказе от него («привлекательные для мигрантов факторы»).

Директива ТРД обязывает страны-участницы выдавать разрешения на проживание; разрешать доступ к занятости, профессиональному обучению и системам социального обеспечения; обеспечивать доступ к приемлемому жилью, социальному обеспечению, медицинскому обслуживанию (как минимум, неотложной помощи и необходимому лечению, особенно для уязвимых лиц), образованию для

детей и воссоединению семей. Эти положения означают, что, несмотря на временный характер защиты в рамках ТРД, действуют также некоторые положения в области интеграции. Однако по сравнению с правами беженцев и обладателей дополнительной защиты, закрепленными в Квалификационной директиве ЕС (КД),⁴ обладатели статуса временной защиты могут пользоваться более низкими стандартами защиты (особенно в сфере занятости и здравоохранения) и быть ограничены в доступе к программам интеграции, поскольку, в отличие от КД, в директиве ТРД такие положения отсутствуют.

Статья 34 КД обязывает государства-члены ЕС «обеспечить доступ к программам интеграции» для беженцев и обладателей дополнительной защиты, уточняя в преамбуле, что этот доступ может включать «обучение языку и предоставление информации об индивидуальных правах и обязанностях, связанных с их защитным статусом в соответствующем государстве-члене».

Предоставление лицам, пользующимся временной защитой, более низкого уровня поддержки в вопросах интеграции по сравнению с беженцами может быть оправдано,

учитывая предполагаемую скоротечность их ситуации, однако остается открытым вопрос о том, какой минимальный уровень поддержки является приемлемым.

Временная защита в реальных условиях: Польша, Чешская Республика и Болгария

Директива ТРД устанавливает минимальные стандарты в области защиты, однако государства-члены могут предлагать более благоприятные условия для обладателей статуса временной защиты. Чтобы оценить уровень реально предоставляемой защиты, необходимо проследить, как регулируется прием украинских беженцев в некоторых из принимающих стран. Для иллюстрации доступности интеграционной поддержки для лиц, имеющих статус временной защиты, были выбраны примеры из трех стран: Польша, Чешская Республика и Болгария (страны Центральной и Восточной Европы, принявшие наибольшее количество украинских беженцев).

Во всех этих странах были приняты специальные законы, касающиеся приема украинских беженцев и их прав.⁵ Поэтому обладатели статуса временной защиты не могут автоматически пользоваться правами беженцев и обладателей статуса дополнительной защиты и не могут получить доступ к специальным программам интеграции, если таковые существуют. Несмотря на то, что в целом отношение к украинским беженцам лучше в сравнении с беженцами из других стран,⁶ более пристальный взгляд на положения, касающиеся интеграции в каждой из этих трех стран, демонстрирует сложность рассматриваемых проблем.⁷

Все три страны предлагают украинским беженцам немедленный доступ к рынку труда. Поскольку украинцы уже имели опыт экономической миграции во многие страны Центральной и Восточной Европы, особенно в Польшу, ожидалось, что они смогут удовлетворить многие потребности внутреннего рынка труда.

Учитывая демографический состав обладателей статуса ТРД, в котором, по данным Евростата, 42,3% составляют взрослые женщины, 34,7% — дети и 5,8% — лица

старше 65 лет, следует отметить, что все страны обеспечили доступ к национальным системам образования и некоторый доступ к медицинскому и социальному обслуживанию.⁸ Доступу к государственной медицинской помощи варьируется от равного с гражданами Польши до медицинского страхования только на первые 150 дней в Чехии и на первые 90 дней в Болгарии (с исключениями для уязвимых лиц). Предоставление финансовой поддержки (адресные социальные пособия) различается, причем в Польше предлагается широкий спектр, в то время как в Чешской Республике размер пособий со временем сокращается, а в Болгарии они представляют собой единовременные выплаты.

Что касается обеспечения проживания, то в Болгарии до середины ноября 2022 года государство предоставляло жилье и питание небольшой части украинских беженцев в гостиницах и государственных курортных комплексах, однако это осуществлялось во все уменьшающемся масштабе, и после определенного периода только самые нуждающиеся украинские беженцы могли воспользоваться предоставлением жилья. Прекращение обеспечения питанием было успешно оспорено в Высшем административном суде, однако помощь в размещении осталась минимальной. В Чешской Республике украинским беженцам жилье может предоставляться региональным центром помощи, частными организациями или предприятиями. Те, кому жилье предоставляется государством, не имеют права на получение гуманитарной помощи (которая в любом случае еще более сокращается в 2023 году). В Польше, несмотря на возможность предоставления временной помощи в размещении центрами приема беженцев, от беженцев все чаще ожидают, что они сами найдут себе жилье. Кроме того, и Польша и Чешская Республика теперь требуют оплаты за более длительное пребывание в пунктах приема (начиная со 120 дней в Польше и 150 дней в Чехии).

Тенденция к уменьшению государственной поддержки украинских беженцев заметна во всех трех рассматриваемых странах. Неизвестно, предполагается ли, что украинские лица, получившие статус временной защиты, в конечном итоге будут достаточно

интегрированы и, соответственно, перестанут нуждаться в какой-либо поддержке.

Перспективы интеграции и программы TPD

Несмотря на первоначальный теплый прием украинских беженцев, в вопросах интеграции наблюдается чрезмерная зависимость от активности гражданского общества и сокращение государственной поддержки. По-видимому, существует также мнение, что украинцы смогут найти себе работу, при этом игнорируется необходимость обеспечения регулируемого, скоординированного и недорогого доступа к жилью. Кроме того, в Польше и Болгарии ограничен или отсутствует механизм целенаправленной государственной поддержки процесса интеграции, например, бесплатные языковые курсы и социальная ориентация, которыми могли бы воспользоваться украинские беженцы. Одной из основных причин таких упущений является отсутствие в директиве TPD положений об интеграции и ожидание, что украинцы вернуться в свою страну. Еще одна причина — это сохраняющаяся недостаточно эффективная система интеграции (особенно в Польше и Болгарии) для неукраинских беженцев.

Приведенные выше выводы свидетельствуют о том, что обеспечения доступа беженцев к основным социально-экономическим правам недостаточно для их интеграции. Если в будущем ЕС хочет избежать сценария, при котором украинских беженцев будут обвинять в неспособности интегрироваться, следует включить в директиву TPD положение, гарантирующее им доступ к программам интеграции. Это также послужит формированию скоординированного долгосрочного подхода к обеспечению хорошо организованного приема людей, спасающихся от конфликтов в будущем.

Эмилия Братанова ван Хартен
emiliya.bratanova@jur.lu.se

Кандидат философских наук, Лундский университет

1. EU Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 (Директива Совета ЕС 2001/55/EC от 20 июля 2001 г.) bit.ly/eur-lex-council-directive
2. По определению УВКБ ООН, это «динамичный и многогранный двусторонний процесс, требующий усилий всех заинтересованных сторон». bit.ly/unhcr-integration-refugees
3. EUSA, IOM and OECD (2022) *Forced displacement from and within Ukraine: Profiles, experiences, and aspirations of affected populations* («Вынужденное перемещение из Украины и в ее пределах: характеристики, опыт и ожидания пострадавших групп населения») bit.ly/forced-displacement-ukraine
4. Директива Совета ЕС 2011/95/EU от 13 декабря 2011 года (пересмотренная Квалификационная директива)
5. Польша: Закон о помощи гражданам Украины в связи с вооруженным конфликтом на территории этого государства, принятый на зас. № 50 12 марта 2022 г. bit.ly/law-assistance-ukrainian-citizens; Чешская Республика: Положение № 65/2022 Coll., источник: СВОД ЗАКОНОВ, 2022 год, номер 36, от 21 марта 2022 года www.sagit.cz/info/sb22065; Болгария: Постановление Совета Министров № 144 от 14 марта 2022 года «О предоставлении временной защиты перемещенным лицам из Украины и о внесении изменений в Национальный план действий по временной защите в Республике Болгария»
6. УВКПЧ, эксперт ООН высоко оценивает щедрость Польши по отношению к украинским беженцам и призывает Беларусь и Польшу прекратить вытеснение беженцев, 28.07.2022, bit.ly/un-expert-praises-generosity
7. Следующий раздел основан на официальной информации, опубликованной на правительственных сайтах для украинских беженцев. Для Польши: www.gov.pl/web/ua; Duszczyk M and Kaczmarczyk P (2022) «Война в Украине и миграция в Польшу: прогнозы и проблемы», *Interconomics* issue 57 no 3 bit.ly/war-ukraine-migration-poland-outlook-challenges; Reidy E (2022) «Is Poland's Smooth Reception of Ukrainian Refugees Heading for Trouble?» («Грозит ли неприятностями беспрепятственный прием Польшей украинских беженцев?»), *The New Humanitarian* bit.ly/poland-ukraine-refugee-concern-grows. Для Чешской Республики: Министерство внутренних дел Чешской Республики prod.frs.gov.cz/docasna-ochrana-ua/; EWSI, Czech Republic: Вступает в силу поправка к законам «Lex Ukraine II» bit.ly/czech-amendment-laws-lex-ukraine-ii-enters-force. Для Болгарии: Болгария для Украины, официальная правительственная платформа ukraine.gov.bg/
8. Eurostat, Temporary Protection for Persons Fleeing Ukraine – Monthly Statistics, July 2023 (Eurostat, «Временная защита лиц, покидающих Украину», — ежемесячная статистика, июль 2023 г., bit.ly/people_fleeing_ukraine_receiving_temporary_protection