

© 1999 г.

**Н.А. ШУЛЬГА**

**БЕЖЕНЦЫ В УКРАИНЕ: ПРОБЛЕМЫ СОБЛЮДЕНИЯ  
ПРАВ ЧЕЛОВЕКА**

---

*ШУЛЬГА Николай Александрович - доктор социологических наук, заместитель  
директора Института социологии НАН Украины.*

---

В последние годы Украина столкнулась с новой для нее проблемой - массовым наплывом беженцев и лиц, ищущих убежище. Можно выделить несколько потоков беженцев в Украину. Во-первых, это беженцы из постсоветских государств, пострадавшие от межэтнических конфликтов и гражданских войн. Во-вторых, многочисленная группа выходцев из Юго-Восточной Азии, Среднего и Ближнего Востока, Африки, заявляющая о себе как о беженцах. В-третьих, группы лиц, проживающих в Украине еще со времени существования СССР, прибывших в страну на законных для того времени основаниях, не имеющих возможности вернуться к себе на родину (по разным причинам - политическим, идеологическим, религиозным, финансовым) и продолжающих здесь жить без определенного правового статуса. Это - афганцы, ангольцы, вьетнамцы, курды, сомалийцы и другие.

С каждым годом количество лиц, претендующих на статус беженца, растет. Вместе с этим растет и число проблем, связанных с этими людьми: правовых, экономических, социальных, этнокультурных, религиозных, психологических. Однако они не только не решаются, но даже мало изучаются. Данной теме в Украине посвящено лишь несколько исследовательских работ [1]. Следует особо выделить проблему соблюдения прав человека. Положение, в котором находятся беженцы, таково, что часто даже самые элементарные их права не соблюдаются.

В год 50-летия принятия Всеобщей декларации прав человека (1998) по инициативе Представительства Верховного Комиссара по делам беженцев ООН в Украине сотрудниками Института социологии НАН Украины было проведено исследование, посвященное соблюдению прав человека по отношению к беженцам и лицам, ищущих убежище. В нем, кроме автора статьи, участвовали также психолог Н.Л. Бойко и социолог И.В. Васьков, проводившие опросы респондентов и экспертов.

**Цель исследования.** Она заключалась в изучении мнений беженцев и лиц, ищущих убежище, о том, как соблюдаются по отношению к ним права человека в Украине в различных сферах их жизнедеятельности; выявлении наиболее болезненных точек их отношений с государственными органами и местным населением, определении тех сфер общественной жизни, в которых наиболее грубо попираются права личности беженца и лица, ищущего убежище.

В ходе исследования были изучены: информированность беженцев и лиц, ищущих убежище, о правилах пребывания и регистрации иностранцев в Украине, характер реализации прав на занятие трудовой деятельностью и оценки ими своего материального положения, соблюдение прав человека в общении беженцев с представителями государственных и негосударственных организаций, правоохранительных органов, реализация их социально-гуманитарных прав, возможности удовлетворения духовно-культурных потребностей.

**Объект исследования.** Объектом исследования были беженцы и лица, ищущие убежища в Украине. Точных статистических данных об объекте исследования на сегодня нет. Главная трудность состоит в том, что, в связи с отсутствием строгой государственной регистрации этой категории лиц, нет возможности определить, сколько их реально проживает как в Украине в целом, так и в отдельных регионах. Поэтому составить выборку для беженцев и лиц, ищущих убежище в Украине, задача довольно сложная. Основными ориентирами в определении хотя бы приблизительного числа таких людей являются официальные данные. Во-первых, - это численность зарегистрированных в государственных органах беженцев, имеющих строгий правовой статус; на 1 октября 1998 года в Украине их насчитывалось 3101 человек, включая детей. Установить цифру достаточно легко - по количеству выданных в государственных учреждениях удостоверений личности беженца установленного образца. Во-вторых, официальные лица государства иногда называют цифру проживающих в Украине нелегальных мигрантов - 800 тысяч [2]. В состав этой группы включают и тех, кого можно отнести к категории лиц, ищущих убежище, лиц без определенного правового статуса. Данный показатель, конечно, является крайне приблизительным. Он достигается как результат, полученный путем вычитания от числа всех прибывших в страну (и зарегистрированных пограничной службой) на протяжении одного года иностранцев, числа всех выехавших за этот период иностранцев, а также вычитания тех, кто прибыл в Украину и зарегистрировался в органах внутренних дел с правом проживания определенный период в нашей стране. Следовательно, контингент лиц, ищущих убежище, выделить крайне сложно, однако можно утверждать, что он в Украине составляет не более восьмисот тысяч человек.

Некоторые авторы, исследующие проблемы беженцев и лиц, ищущих убежище в Украине, определяют их генеральную совокупность другим методом. Они ссылаются на мнения экспертов, которые указывают, что нелегальных мигрантов из африканских стран в стране в 8-10 раз больше, чем их зарегистрировано в государственных органах; их количество достигает 13 тысяч человек [3]. По вопросу численности лиц, проживающих в Украине без определенного юридического статуса, трудно вести спор, поскольку есть только косвенные данные об их количестве. Поэтому, по нашему мнению, можно сказать, что обе приводимые здесь цифры - 13 тысяч человек и 800 тысяч человек не точны. Первая занижает количество нелегальных мигрантов, а вторая завышает. Истина находится между ними.

Вот почему социологические опросы, проводимые среди этих категорий лиц, не могут претендовать на высокую точность получаемых результатов, они не могут

приравняться к другим видам социологических исследований, выборка которых основывается на точных данных о генеральной совокупности исследуемых, ее структуре. Однако они играют важную роль в изучении той или иной общественной группы, поскольку отражают определенные тенденции, передают обобщенные мнения респондентов по некоторым проблемам их образа жизни, ориентациям сознания, намерениям и мотивам поведения.

**Методика социологического опроса** беженцев и лиц, ищущих убежище, избиралась с учетом этих обстоятельств. Поскольку выборку для опроса определить традиционным способом невозможно, был избран путь отбора респондентов через точки их скопления, а также применялся метод "снежного кома". Такими точками для беженцев и лиц, ищущих убежище, являются пункты их официальной регистрации, выдачи пособий, традиционные места работы (управления миграции областных и городских государственных администраций, отделения ОВИР, Государственный комитет Украины по делам национальностей и миграции, представительство УВКБ в Украине, вещевые рынки).

В социологическом опросе приняли участие 403 беженца и лица, ищущие убежища, которые являются выходцами из 38 стран мира. Опрос респондентов проводился в Киеве, Луганске, Симферополе, Харькове, Донецке, Одессе, Виннице, Сумах. 90% респондентов было опрошено в Киеве и 10% - в других городах. Поэтому опрос дает наиболее полное представление о соблюдении прав человека в отношении беженцев и лиц, ищущих убежище, в Киеве. Конечно, наиболее общие черты этого явления характерны и для других городов. Впрочем, по некоторым позициям заметны отличия, даже если основываться на данных того небольшого массива респондентов, которые опрошены вне Киева. На эти отличия мы будем указывать при рассмотрении отдельных вопросов нашего исследования.

Экспертами выступили представители государственной миграционной службы - 11 человек; представители администрации Президента Украины и областных государственных администраций - 9, сотрудники Министерства внутренних дел - 2, Министерства юстиции - 2, Министерства иностранных дел - 2, медработники - 4, научные сотрудники - 6, сотрудники представительства УВКБ ООН в Украине-2 и представители правозащитных организаций - 2 человека. Всего было опрошено 40 экспертов. Они представляли разные регионы Украины - из Киева 26 человек, Луганска- 1, Симферополя - 5, Харькова - 5, Ялты - 1, Одессы - 2 человека.

**Социально-демографические и этнические характеристики респондентов.** Наибольшую группу из 403 опрошенных представляют те, кто родился в Афганистане,- 200 человек. Затем идут выходцы из Анголы - 30, Конго - 26, Грузии -21, Эфиопии - 9, Ирака - 9, Таджикистана - 7, Сирии - 7 человек и т.д.

По полу респонденты разделились так: 340 мужчин и 63 женщины. Преобладание мужчин объясняется тем, что мигрируют в первую очередь именно они, особенно когда речь идет о нелегальной миграции. Они готовят почву для переезда всей семьи - жены, детей, родителей. Кроме того, в процессе опроса мужчину-респондента найти было легче, чем женщину-респондента.

По возрасту респонденты распределились следующим образом: 196 человек (48,6%) имеют возраст до 30 лет. Еще 183 респондента (45,4%) - это люди в возрасте от 31 до 50 лет. И только 6% респондентов старше 50 лет.

Для опрошенных в данном исследовании характерен высокий уровень образования. Среди них только 7 человек безграмотных и 13 не имеют среднего образования. Более половины из респондентов (52,1%) составляют лица с высшим образованием.

Чуть больше половины респондентов еще не создали семью- 221 человек (54,8%).

Респонденты назвали своим родным 39 языков народов мира. Наиболее крупной языковой группой является группа лиц, говорящих на дари - 97 человек. Второй по величине является группа говорящих на пушту-61 человек, затем на французском-54 человека. Кроме своего родного языка, значительная часть респондентов в разной степени владеет русским или украинским языком. Правда, украинским языком рес-

понденты владеют слабее. Более половины их-226 человек (56,1%)-ответили, что они свободно владеют русским языком, и еще 127 человек (31,5%) сказали, что могут объясняться по-русски.

**Права беженцев в Украине.** Ключевым международным документом, который направлен на защиту прав беженцев и лиц, ищущих убежище, является Конвенция о статусе беженцев ООН, принятая в 1951 г. Кроме данной Конвенции, существуют другие международные документы, в частности Всеобщая декларация прав человека, Европейская конвенция прав человека и другие. Украина не подписала Конвенцию о статусе беженцев. Главной причиной этого является ее нынешнее тяжелое экономическое положение. Однако основные принципы указанной Конвенции вошли в национальное законодательство и таким образом присутствуют в правовом поле Украины. Прежде всего они отражены в Конституции Украины, а также в Законе "О беженцах". Важным правовым актом в сфере миграционных процессов является Закон Украины "О правовом статусе иностранцев". Конкретизация положений названных законов содержится в постановлении Кабинета Министров Украины от 29 декабря 1995 г. "О правилах въезда иностранцев в Украину, их выезда с Украины и транзитного проезда через ее территорию".

Таким образом, украинское законодательство располагает достаточно обширным набором нормативных документов, которые определяют права и обязанности беженцев и лиц, ищущих убежища. Однако практика их реализации сопряжена с огромными трудностями, обусловленными рядом причин. Во-первых, отсутствием материальных возможностей для реализации прав беженцев, предусмотренных законом: предоставление временного жилища, временных пособий, выплата пенсий и другие выплаты, пособия и услуги. Во-вторых, нехваткой опыта работы государственных органов с такой категорией населения. В-третьих, невысоким уровнем правовой культуры государственных служащих, в том числе и работников правоохранительных органов. В этом можно убедиться, ознакомившись с результатами опроса беженцев и лиц, ищущих убежище.

**Отношения беженцев с представителями государственных учреждений.** В рамках статьи нет возможности раскрыть результаты всего исследования, поэтому остановимся только на вопросах, связанных с соблюдением прав человека в процессе общения беженцев с представителями государственных учреждений и отдельно - с представителями правоохранительных органов.

Сначала рассмотрим, какие отношения складываются у беженцев с представителями государственных администраций разных уровней - исполкомов райсоветов, органов миграционной службы и т.п.

На вопрос: "С какими трудностями Вам приходилось сталкиваться во время посещения государственных органов?" - почти 25% опрошенных не заявили каких-либо жалоб. (Правда, 81 человек не ответил в анкете на этот вопрос, причем 37 не ответивших - это лица, которые занимаются индивидуальной трудовой деятельностью. По-видимому, эта категория лиц на всякий случай решила уклониться от оценок государственных служащих даже в анонимной социологической анкете.) 59 опрошенных, или 18,3%, заявили, что у них жалоб на сотрудников государственных органов нет. Еще 17 человек (5,3%) ответили, что они не обращались в государственные органы. Все остальные высказали различные претензии к государственным органам и их сотрудникам (см. табл. 1).

На невнимательное отношение сотрудников указали 120 опрошенных (37,3%). На втором месте стоит ответ: "Бюрократизм, волокита" - 101 человек, или 31,4% опрошенных. На третьем месте оказался ответ: "Требование денег за услуги" - 75 человек (23,3%). На четвертом - "Грубость со стороны сотрудников" - 53 человека (16,5%).

Эксперты несколько по-иному представляют трудности, с которыми сталкиваются беженцы при посещении государственных органов. Иерархия ответов экспертов на вопрос: "С какими трудностями приходится сталкиваться беженцам и людям, ищущим убежище, во время посещения государственных органов?" - имеет такой вид: бюро-

**Форма занятости беженцев и лиц, ищущих убежище, и трудности, с которыми они сталкиваются в процессе посещения государственных учреждений**

Трудности	Формы занятости					
	На госуд предприятиях	В частной фирме	Индивид. труд. деят.	Случайный заработок	Не работает	Другое
Невнимательное отношение	3	5	48	4	59	1
Грубость	0	1	20	10	20	2
Требование денег за услуги	0	0 0	35	5	30	3
Бюрократизм, волокита	5	5 7	33	16	35	1
Другое	0	0	4	4	9	0
Не обращался	4	4	9	5	33	3
Затруд. ответить	4	0 0	0	1	0	1

кратизм, волокита - 80%; грубость со стороны сотрудников государственных органов - 40%; требование денег за услуги - 27,5%; невнимательное отношение сотрудников к просьбам - 20%, другое - 2,5%.

В процессе анализа ответов беженцев мы решили проверить, нет ли связи вымогательства денег чиновниками с формой занятости мигрантов. Анализ показал, что 89% указавших на то, что им приходится сталкиваться с вымогательством чиновниками денег за услуги, относятся к лицам, занимающимся индивидуальной трудовой деятельностью (35 человек, или 47,9%), и нигде не работающим (30 человек, или 41,1%). А ведь именно представители этих двух групп наиболее часто обращаются за различного рода разрешениями, справками, лицензиями к государственным служащим. Поэтому их ответы основываются на горьком опыте общения с государственными служащими.

Отношение к мигрантам проявляется и в том, в какой форме дают отказ на предоставление статуса беженца в государственных органах, а также объясняют ли причину отказа. В нашем опросе 50 респондентов заявили, что им отказали в предоставлении статуса беженца. При этом 29 лиц (58%) ответили, что им объяснили причину отказа, а 21 (42%) - нет. Тем самым, были грубо нарушены права человека. Однако большинство мигрантов из дальнего зарубежья находится в Украине, не имея четко определенного правового статуса. Поэтому вынуждены терпеть многие нарушения прав человека.

С целью выяснения, как беженцы и лица, ищущие убежища, реагируют на нарушение их прав, грубое отношение с ними, в анкете был задан вопрос: "Приходилось ли Вам подавать жалобы на действия должностных лиц?". Из 396 ответивших подавали жалобы на должностных лиц 30 человек. Оказалось, что больше всего им приходилось жаловаться на действия милиции - 16 человек. Еще 8 человек жаловались на представителей миграционной службы, а 2- на действия других органов исполнительной власти. Жалуются преимущественно мужчины, более решительно настроены в отстаивании своих прав лица с высшим образованием: из 16 человек, которые пожаловались на действия милиции, 11 были лица с высшим образованием.

В бесполезности жаловаться на украинских чиновников мигрантов убеждает то, что только треть из жаловавшихся получили ответ. Как видим, результат крайне плачевный.

Из изложенного можно сделать вывод, что к лицам, ищущим убежище, многие государственные органы проявляют черствость и безразличие, отказывают в предоставлении соответствующего статуса без объяснения причин. Кроме того, некоторые официальные учреждения даже не дают ответов на жалобы и обращения.

**Взаимоотношения беженцев и представителей правоохранительных органов.** Тема взаимоотношения беженцев и лиц, ищущих убежище, с представителями правоохранительных органов является острой для любой страны. Ведь в задачи правоохранительных органов входит обязанность контроля выполнения национального законодательства гражданами и иностранцами, не допускать пребывания в стране лиц, не имеющих на то права. Перед правоохранительными органами стоит проблема, как добиться выполнения закона населением, не нарушая закон. Как показывает практика, задача это не простая. Особенно трудной она оказалась для украинской милиции. Этому есть свое объяснение. Во-первых, украинская милиция только начинает обретать опыт работы с мигрантами, поскольку в советское время она практически не работала с такой категорией населения. Во-вторых, Украина переживает сейчас в сфере миграции особую ситуацию, более сложную, чем в других странах: во многом неподдающийся контролю наплыв нелегальных мигрантов через "прозрачную" северную и восточную границы сводит почти на нет усилия милиции по их выявлению. В-третьих, отсутствие ряда законов, регулирующих прибытие в страну мигрантов (например, разговоры о необходимости принятия закона об иммиграции ведутся уже шесть лет, а проект закона до сих пор еще даже не передан в парламент), отсутствие длительного время правовых механизмов реализации принятых законов (как это было с Законом Украины "О беженцах", который был принят еще в 1993 г., а первые удостоверения беженцам были выданы государственными органами лишь в 1996 г.) создают огромные бреши в правовом поле государства и способствуют нарушению нрав человека со стороны милиции. В-четвертых, пребывание длительное время на территории Украины некоторых групп иностранных граждан и лиц без гражданства, не имеющих правового статуса (вьетнамцы, которые прибыли на территорию Украины по трудовому контракту еще в период существования Советского Союза, выходцы из Афганистана и Анголы, не вернувшиеся в свои страны после окончания обучения в учебных заведениях, и другие группы иностранцев и лиц без гражданства) также усложняет работу правоохранительных органов с этой категорией лиц.

Вместе с тем со стороны милиции допускаются случаи грубого нарушения прав человека по отношению к беженцам и лицам, ищущим убежище. Эти нарушения имеют разные формы проявления. От этого страдают многие сотни людей.

Конфликтующим моментом между правоохранительными органами и милицией часто выступает обычная встреча беженца или лица, ищущего убежище, с милицией. А таких встреч мигрантов с милицией происходит очень и очень много.

В нашем исследовании респондентам был задан вопрос: "Как часто Вас останавливает милиция?". На него ответили все опрошенные. Таких, которых не останавливали ни разу, оказалось 42 человека, или 10,4%. Один раз за все время пребывания в стране остановили 5 человек (1,2%). Если обобщить другие ответы, то оказывается, что 23,8% опрошенных милиция останавливает достаточно редко - от одного раза в неделю до одного раза за все время пребывания в Украине. Однако 65,8% респондентов ответили, что милиция их останавливает практически ежедневно или по несколько раз в день. Такого же мнения придерживаются и 64,1% экспертов.

Может возникнуть предположение, что останавливают тех мигрантов, которые не адаптированы к условиям жизни в Украине. Однако анализ показал, что милиция останавливает часто всех мигрантов, независимо от срока проживания в нашей стране. Иностранцы и лица без гражданства понимают, что в обязанность милиции входит задача проверки документов. Они это воспринимают как должное. Но обиду и возмущение у них вызывают действия милиции, которые проявляются в превышении своих прав, в оскорбительном отношении к беженцам, в произволе.

Такие действия милиции особенно выразительно проявляются в случае не просто проверки документов у беженцев, а во время их задержаний. А задерживают беженцев и лиц, ищущих убежище, если судить по ответам наших респондентов, очень часто. На вопрос: "Задерживала ли Вас когда-либо милиция?" - 253 человека (62,8%) ответили положительно. 150 (37,2%) отрицательно. 70,7% мужчин-респондентов от-

ветили, что их задерживала милиция, а среди женщин таких, которых задерживала милиция, было только 17,7%.

Возможно, что психологическим фактором, влияющим на задержание милицией беженцев, выступает их отличие во внешнем облике. Массовому сознанию украинского общества еще присуще восприятие африканцев и азиатов как "чужих". Это не значит, что они воспринимаются враждебно, но заметно, что в массовом сознании сформировались стереотипы, отделяющие их от европейцев. Такого рода стереотипы существуют и в сознании некоторых работников милиции, особенно рядового и сержантского состава.

Данный социально-психологический факт замечают и переживают беженцы. На вопрос: "Как вы считаете, является ли причиной частой проверки документов милицией на улице, в общественных местах цвет кожи, цвет волос, внешность человека?" - 343 человека, или 88,2%, ответили утвердительно: 20 человек (5,1%) сказали "нет" и 26 человек (6,7%) затруднились с ответом. Среди тех 20 человек, которые не считают, что причиной проверок документов являются внешние антропологические признаки, оказалось 6 афганцев, 2 ангольца, сириец, иранец, гвинец, танзаниец и другие африканцы и азиаты. А среди тех, кто считает, что цвет кожи и волос влияет на частые проверки документов, было много бывших наших сограждан по СССР, которые значительно более адаптированы к условиям Украины, чем африканцы и азиаты. Но, тем не менее, они также указывают на большое влияние расово-антропологического фактора на характер отношений представителей правоохранительных органов с беженцами. Такой точки зрения придерживаются 17 выходцев из Грузии, 4 - из Абхазии, 3 - из Азербайджана, 4 - из Украины, 4 - из Таджикистана, 1 - из Армении.

Подобного мнения придерживаются и эксперты, ответившие на вопрос: "Как Вы считаете, является ли причиной частой проверки документов милицией на улице, в общественных местах цвет кожи, цвет волос, внешность человека?". 82,5% из них ответили, что являются.

Это означает, что правоохранительным органам в работе с беженцами и лицами, ищущими убежище, нужно учитывать их настороженность и болезненную реакцию на подчеркивание расово-антропологического фактора и всячески избегать акцентирования внимания на нем в процессе общения сданной категорией людей.

Итак, на первом месте среди причин задержания милицией респондентов стоит ответ: "Без каких-либо причин и объяснений" - 133 человека (53% от числа ответивших на этот вопрос); на втором месте - "Отсутствие документов, удостоверяющих личность" (109 человек, или 43,4% от ответивших); на третьем - "Отсутствие регистрации в органах внутренних дел" (35 человек, или 13,9% от ответивших); на четвертом - "Другие причины" (13 человек, или 5,2% от ответивших). Как можно убедиться, респонденты не уходят от ответа, указывают на причину задержания милицией, если для этого была причина (отсутствие документов, отсутствие регистрации и др.), но они также указывают и на беспричинные задержания.

Очень тревожную информацию несут ответы на вопрос: "Если Вас задерживала милиция, то как с Вами обращались?". Только 46 человек (18,2% от ответивших) заявили: "Нормально, с уважением моего достоинства". Такой ответ (по количеству таким образом ответивших) стоит на шестом месте. А на первом месте находится ответ: "Говорили со мной грубо, неуважительно" - 69,2% от ответивших. На втором месте: "Вымогали деньги" - 61,3%. На третьем месте: "Меня оскорбляли" - 60,1%. На четвертом: "Отбирали деньги, ценности" - 41,1%. На пятом: "Применяли физическую силу, били" - 22,1%. На седьмом: "Заставляли выполнять какую-либо работу" - 5,1%.

Как видим, картина крайне тревожная. К сожалению, эти ответы не могут быть отнесены к вымыслу респондентов. Эксперты высказывают аналогичное мнение: с беженцами обращаются в милиции грубо, неуважительно - 47,5%; отбирают деньги - 47,5%; оскорбляют - 37,5%; вымогают деньги - 35%; применяют физическую силу - 22,5%.

Таблица 2

## Причины задержания беженцев и лиц, ищущих убежище, и формы обращения с ними в милиции

Форма обращения	Причины задержания				
	Отсутствие документов	Отсутствие регистрации	Нарушение общественного порядка	Без каких-либо причин	Другое
Нормально, с уважением	22	7	1	19	4
Грубо, неуважительно	75	26	6	99	16
Меня оскорбляли	65	17	6	100	7
Заставляли выполнять работу	5	2	2	7	2
Вымогали деньги	68	17	6	96	9
Отбирали деньги	51	13	3	68	
Применяли физическую силу, били	26	8	5	33	6

Отдельные случаи подобного обращения милиции с мигрантами, иностранными студентами (а последние часто подрабатывают на рынках, и там их трудно отличить от беженцев и лиц, ищущих убежище) через прессу, телевидение и радио становятся достоянием общественности. Например, в Харькове, по сообщению газеты "День", на рынке был задержан и избит налоговой милицией африканский студент за то, что не захотел платить взятку в размере 200 гривен. Через несколько недель после этого инцидента он умер. Ему был поставлен диагноз: "гипертоническая болезнь" [4]. Однако представители африканских землячеств не поверили в это и потребовали провести тщательное расследование этого случая и наказать виновных.

Анализируя ответы респондентов (см. табл. 2), касающиеся случаев задержания их милицией, мы обратили внимание на то, что самые многочисленные злоупотребления своим служебным положением работники милиции проявляли по отношению к тем беженцам, которых задержали без каких-либо причин. 100 респондентов, которые считают, что были задержаны именно таким образом, заявили, что во время этого акта их оскорбляли: 99 из них также считают, что милиция вела себя с ними грубо, неуважительно; у 96 вымогали деньги; у 68 отобрали деньги, ценности; по отношению к 33 применяли физическую силу, били. Такие ответы респондентов крайне тревожны, они свидетельствуют о неблагоприятном положении дел во взаимоотношениях представителей правоохранительных органов и беженцев.

Однако конфликтное поле отношений правоохранительных органов и беженцев этим не исчерпывается. Оно значительно шире. На это указывают респонденты в ответах на другие вопросы нашей анкеты. Например, о фактах вымогательства со стороны милиции беженцы и лица, ищущие убежище, сообщают и в ответах на вопрос анкеты: "Встречались ли Вы с фактами вымогательства со стороны милиции?". Чуть больше трети респондентов (140 человек) заявили, что им не приходилось встречаться с фактами вымогательства со стороны милиции. Остальные опрошенные подтвердили такие факты и указали, где они происходят.

Для того чтобы конкретизировать эту проблему, мы проанализировали, в каких местах занимается вымогательством милиция по отношению к различным по форме занятости группам беженцев и лиц, ищущих убежище. Как оказалось, чаще всего по месту жительства милиция вымогает у тех, кто занимается индивидуальной трудовой деятельностью, - 24 респондента, и у тех, кто не работает, - 41. По месту работы милиция также чаще вымогает у тех, кто занимается индивидуальной трудовой деятельностью, - 37 респондентов. Большинство беженцев и лиц, ищущих убежище, занимаются таким видом индивидуальной трудовой деятельности, как торговля на рынках. Поэтому, когда отвечают, что милиция вымогала по месту работы, то,



очевидно, имеют в виду рынок. На улице больше всего вымогают у тех, кто нигде не работает, - 89 респондентов, а также у тех, кто занимается индивидуальной трудовой деятельностью.

Вероятность фактов вымогательства со стороны милиции по отношению к беженцам и лицам, ищущим убежище, проверялась через вопрос к экспертам. Им был задан вопрос: "Как Вы считаете, встречаются ли беженцы и лица, ищущие убежище, с фактами вымогательства со стороны милиции?". 4 эксперта затруднились ответить на этот вопрос. Один заявил, что эти исключено. Остальные дали положительный ответ и указали, где это может произойти. По мнению 65% экспертов, это может случиться по месту жительства, 57,5% считает, что такое возможно на улице, 45% - по месту работы.

Таким образом, убежденность экспертов в вероятности подобных правонарушений со стороны милиции, как показывают вышеприведенные данные, весьма высока.

Рассмотрим далее тему взаимоотношений беженцев и лиц, ищущих убежище, с милицией.

На вопрос: "Штрафовала ли Вас милиция за отсутствие необходимых документов, дающих право на проживание в Украине?" - 259 респондентов (65,1%) ответили положительно и только 139 (34,9%) сообщили, что их не штрафовали. Такие результаты, прежде всего, говорят о неблагоприятной ситуации с оформлением своего правового статуса этой категорией людей. Известно также, что многие из них пребывают на территории Украины незаконно. Однако известно и другое: государство сегодня не в состоянии обеспечить выполнения законов о беженцах и об иностранцах. Поэтому беженцы и лица, ищущие убежище, попадают в противоречивую правовую ситуацию, когда одновременно нарушаются законы страны как ими самими, так и государством.

В подобной ситуации необходимо обеспечить хотя бы элементарное соблюдение прав человека по отношению к беженцам. Прежде всего, необходимо исключить беззаконие и произвол в отношении беженцев и лиц, ищущих убежище, со стороны работников правоохранительных органов - милиции, в том числе налоговой. А о том, что творится много незаконного, свидетельствуют ответы респондентов. На вопрос "Если Вас штрафовала милиция, то выдавала ли квитанцию?" ответили 259 респондентов. Из них 44 человека (17%) заявили, что милиция всегда выдавала им квитанции; 38,2% - иногда выдавала; 44,4% - никогда не выдавала.

Для беженца, которого милиция останавливает в течение одного дня нередко по несколько раз, факт невыдачи квитанции является большим событием, чем просто аморальным фактом. Ведь следующий милиционер может остановить еще раз и снова потребовать от него штраф. В беседах беженцы сообщают, что иногда им приходилось платить по несколько штрафов в течение дня. Впрочем, в беседах беженцы заявляют, что есть милиционеры, которые относятся к ним с сочувствием. А беженцы, которые приезжают из других городов, указывают на особую грубость именно киевской милиции. Например, в беседе с нами один беженец-афганец, который прибыл из Луганска, рассказал, что в Луганске у него с милицией никогда не было конфликтов. А в Киеве милиция его останавливает по несколько раз в день и оскорбляет.

Очень многие лица, ищущие убежище, стремятся оформить свой правовой статус в Украине, получить официальный документ, разрешающий им пребывание в нашей стране. Особенно большой и затяжной является эта проблема для тех, кто уже длительное время проживает в Украине (многие - еще со времени существования Советского Союза). И поскольку в украинском законодательстве процесс заполнения правового поля по этим вопросам шел медленно, они находились с неопределенным правовым статусом. В этой ситуации эти люди стремились получить хотя бы какой-нибудь документ, связанный с их правовым статусом. В частности, они высоко ценят временные удостоверения, вручаемые им с 1994 г. представительством УВКБ ООН в Украине, и, конечно же, удостоверения беженцев, которые украинские власти начали выдавать в 1996 г. И они, естественно, с большой обидой и горечью воспринимают

изъятие у них милицией документов, разрешающих пребывание на территории Украины.

Из ответов респондентов видно, что в большинстве случаев милиция придерживается законности: сразу или после наложения штрафа отдает документы, у очень многих вообще документы не отбирали. Однако у 10% опрошенных документы были уничтожены. Такие факты должны быть явлением исключительным. И есть смысл подумать над тем, чтобы сама процедура уничтожения документов не выглядела, как акт произвола милицейских работников, акт куража или мщения за дерзость в поведении задержанного. По-видимому, эта процедура должна быть нормативизирована, введена в правовое поле, иметь цивилизованный, не унижающий человеческое достоинство характер.

Еще одной болезненной для беженцев и лиц, ищущих убежище, проблемой является поведение в тех случаях, когда они становятся жертвой преступлений. Суть проблемы состоит в том, что, имея неопределенный правовой статус в Украине, они боятся обращаться в милицию, поскольку предполагают, что вопрос по существу их обращения может быть и не рассмотрен, зато вопрос об их праве пребывания в Украине будет поднят наверняка. Поэтому и не торопятся в милицию в тех случаях, когда против них совершено преступление.

Какова же судьба тех заявлений, с которыми обращались в милицию беженцы и лица, ищущие убежище? На вопрос об этом ответили 52 человека. Из них 33 человека (63,5% ответивших на этот вопрос) заявили, что у них в милиции заявления приняли к рассмотрению; 13 человек (25%) указали, что их заявления не были приняты.

Таким образом, во взаимоотношениях беженцев и лиц, ищущих убежище, с правоохранительными органами просматривается следующее: мигранты избегают общения с правоохранительными органами, во-первых, поскольку многие из них еще не имеют определенного правового статуса в Украине, во-вторых, потому, что встреча с милицией во многих случаях не сулит им ничего хорошего - могут задержать без объяснения причин, а, задержав, - отобрать документы, оштрафовать, отобрать деньги и ценности, оскорбить, и даже избить. Даже став жертвой преступлений, беженцы и лица, ищущие убежища, далеко не всегда обращаются в милицию. Кроме указанных выше причин, добавляется еще и то, что они не уверены, что поданное обращение в милицию будет принято к рассмотрению. В результате всего этого беженцы и лица, ищущие убежища, оказываются в крайне трудном правовом положении.

Подводя итоги исследования, отметим, что Украина сделала определенный шаг в направлении формирования правового государства, приняла Конституцию, ряд законов, предоставляющих широкий круг прав иностранцам и, в частности, беженцам. Но декларируемые законами права и повседневная практика их реализации пока сильно различаются. В нашем обществе нет расовой и национальной нетерпимости, откровенной ксенофобии. Однако негативные расовые и национальные стереотипы обыденного сознания населения проявляются и в повседневном поведении отдельных категорий государственных служащих, особенно у милиции. Необходимо приложить еще очень много усилий, чтобы выработать у граждан, в первую очередь, у государственных служащих, привычку следовать требованиям законов и уважать личность, сформировать основы правовой культуры, освободиться от предрассудков, строго соблюдать права беженцев в Украине.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Права людини в Україні. Вип. 17. Проблеми міграції. К., 1997; *Пирожков С.И., Ручка А.А., Аза Л.А. Малиновская Е.А.* Беженцы в Украине. К., 1997.
2. *Дурдинец В.* На злочинність - усім миром. К., 1998. С. 267.
3. *Пирожков С.И., Ручка А.А., Аза Л.А., Малиновская Е.А.* Беженцы в Украине. К., 1997. С. 21; 43.
4. Похороны африканца могут стать "черным" днем для правоохранителей Харькова // *День*. 21.11.1998.