

Микола МИКУЛЕНКО
аспірант кафедри
адміністративно-правових
дисциплін та публічного управління
Дніпровського державного
університету внутрішніх справ
(м.Дніпро, Україна)

ІНТЕГРАЦІЯ ГЕНДЕРНОЇ СКЛАДОВОЇ В МІГРАЦІЙНУ ПОЛІТИКУ ЄС: ПОШУК НАУКОВО ОБҐРУНТОВАНИХ ПІДХОДІВ

У світлі повномасштабної війни в Україні, де більшість біженців, які прибули до ЄС, становлять жінки та діти, ключові європейські інститути, політики та органи влади держав-членів занепокоєні тим, як впроваджувати «гендерно-орієнтовані», «гендерночутливі» або «гендерно-обізнані» ініціативи, не відтворюючи гендерні стереотипи, а натомість реагуючи на конкретні потреби новоприбулих людей.

За даними Євростату [9], станом на 30 листопада 2024 р. під тимчасовим захистом в ЄС перебували трохи більше 4,2 млн громадян країн, які не входять до ЄС (98,3 % – громадяни нашої держави, які втекли з України внаслідок російської агресії проти). Дорослі жінки становили 44,9 % осіб, які отримали тимчасовий захист, з них 54,8 % – жінки віком від 35 до 64 років. Діти становили 32,0 %, тоді як частка дорослих чоловіків у загальній кількості осіб, які отримали тимчасовий захист, становила 23,1 %. Натомість пропорції хлопців і дівчат віком до 18 років були приблизно рівними: 16,8 % хлопців і 15,2 % дівчат.

З огляду на це заслуговують на увагу результати дослідження у межах програми «ІТ-інструменти та методи управління міграційними потоками» (ITFLOWS) [7], що було виконано групою європейських дослідників (Р. Кортіновіс, Л. Восилюте, Х. Вако) та профінансовано ЄС у межах Програми з досліджень та інновацій «Горизонт 2020».

Опублікований в 2023 р. за результатами проєкту звіт «Гендерна політика інтеграції мігрантів у ЄС. Чи рухаємося ми до забезпечення рівності, недискримінації та інклюзії?» [5] має на меті розкрити три основні питання дослідження: 1) якою мірою інтеграційні політики та програми в європейських країнах враховують гендерний вимір? 2) чи відображає ця політика критично «гендер», кидаючи виклик інтерсекційним (перехресним) структурним ієрархіям, чи радше відтворює стереотипні уявлення та норми? Як можна пояснити результати гендерної інтеграції мігрантів на ринку праці з погляду інтерсекційного підходу? 3) І нарешті, чи можуть дослідники визначити деякі перспективні або цікаві практики для вирішення трьох ключових проблем: надмірна кваліфікація жінок-мігранток, інтерсекційна дискримінація на ринку праці та обов'язки щодо догляду за дитиною як бар'єр для участі жінок на ринку праці?

Звіт містить критичний погляд з інтерсекційної перспективи поточної політики ЄС та національних політик держав-членів у сфері інтеграції та залучення мігрантів. Він ґрунтується на наукових дослідженнях у цій сфері (другий розділ звіту «“Фемінізація міграції” та “Гендерно сліпі інтеграційні стратегії”» [5, с. 9] повністю присвячений огляду наявних наукових публікацій) та Плані гендерних дій (GAP) програми ITFLOWS [2]. У ньому також оцінюються деякі конкретні практики, які, на думку дослідників, можна вважати «цікавими» або «багатообіцяючими». У звіті також висвітлюються інклюзивні та ексклюзивні елементи низки визначених ініціатив, проєктів і програм. Звіт має на меті окреслити деякі з ключових критеріїв і стандартів, які повинні враховувати політики під час імплементації «гендерно-орієнтованих», «гендерночутливих» або «гендерно-обізнаних» ініціатив, але не відтворюючи гендерні стереотипи, а реагуючи на конкретні потреби мігрантів.

Автори звіту застерігають ЄС та його держави-члени, по-перше, від ставлення до громадян третіх країн як до «гендерно сліпої» категорії, а отже, від відтворювання «за замовчуванням» гендерних стереотипів щодо жінок і чоловіків-мігрантів і, по-друге, від «негативного визначення» різниці між місцевими жителями та «новоприбулими», зокрема в тому, як гендерні бар'єри впливають на ці дві групи. Наголошується також на небезпеці формулювання та ставлення до громадян ЄС іншої раси, етнічної чи релігійної приналежності як до «новоприбулих», незважаючи на їхнє тривале проживання або навіть факт народження в тій чи іншій державі-члені ЄС – так званих «осіб мігрантського походження» або «мігрантів у другому поколінні» [5, с. і].

Аналіз, проведений у звіті, демонструє, як особлива увага до гендерного виміру у сферах міграції та інтеграції мігрантів може бути палицею з двома кінцями. Зокрема, існуючі підходи політики ризикують впасти в два протилежні й однаково оманливі припущення. З одного боку, існує ризик стереотипного сприйняття мігрантів як таких, що не мають достатньої обізнаності в питаннях гендерної рівності. З іншого боку, аналіз поточної практики свідчить, що державні та місцеві органи влади, а іноді навіть організації громадянського суспільства прагнуть «замкнути» мігрантів, зокрема жінок-мігранток, у межах традиційних гендерних ролей [5, с. 59].

Багато з країн, розглянутих у звіті (Німеччина, Іспанія, Франція, Італія, Нідерланди, а віднедавна і Швеція), запровадили обов'язкові інтеграційні курси та зобов'язання, у межах яких прийняття європейського або національного «способу життя» новоприбулими мігрантами розглядається як передумова успішної інтеграції в приймаюче суспільство [3]. Автори звіту виявили, що у Франції, Німеччині та Швеції «гендерна рівність» є невід'ємною частиною пропонованих інтеграційних курсів або, принаймні, береться до уваги окремими місцевими муніципалітетами.

У деяких країнах, зокрема у Франції та Нідерландах, нездатність скласти тест на знання країни перебування та її культури може фактично призвести до втрати соціальних виплат та/або права на проживання або навіть до примусового повернення в країну походження. Як визнається в існуючій науковій літературі, такі «інтеграційні» заходи зберігають міграційний контроль, спрямований на недопущення в'їзду певних категорій людей, надаючи ще один інструмент для обмеження їхніх прав і безпеки проживання [3].

Залишаючись факультативними або добровільними, «інтеграційні» курси повинні бути включені в більш широкі інформаційні програми про права та обов'язки мігрантів, як-от практична інформація про те, до кого звертатися і кого повідомляти про випадки злочинів на ґрунті ненависті, ксенофобії та дискримінації, гендерно-зумовленого насильства або порушень трудових прав. Дослідження, проведені Агентством ЄС з основоположних прав (FRA), вказують на той факт, що мігранти – і жінки і чоловіки – більше стурбовані досвідом дискримінації та відсутністю різних ефективних механізмів повідомлення, ніж аспектами гендерної рівності [8].

Згадане вище опитування FRA кидає виклик укоріненим стереотипам, зокрема таким як припущення, що жінкам-мігрантам бракує контактів з місцевим суспільством або що вони, як правило, не розмовляють мовою країни перебування порівняно з мігрантами-чоловіками. Навпаки, дослідження засвідчило, що в середньому жінки-мігранти володіють місцевою мовою краще, ніж чоловіки [8]. У звіті підкреслюється, що цей висновок вказує на необхідність вийти за межі спрощених і гендерно-забарвлених стереотипів щодо жінок-мігрантів і задовольняти їхні гендерні та контекстуальні потреби в міру їх виникнення [5, с. 60]. Наприклад, гендерна нерівність, дійсно, була визначена як актуальна проблема для жінок із Азії в деяких державах-членах ЄС [8].

У звіті показано, як законодавство ЄС у сфері міграції та інтеграції мігрантів сприяє посиленню деяких бар'єрів, з якими стикаються жінки-мігранти під час доступу до ринку праці, на відміну від заявленого пріоритету збільшення зайнятості жінок-громадян третіх країн, викладеного в Плані дій ЄС щодо інтеграції на 2021 р.

Наприклад, обов'язкові обмеження на ринку праці накладаються на жінок, які підпадають під дію Директиви про возз'єднання сімей. Інший приклад стосується положень, які ставлять тимчасових мігрантів, що підпадають під дію Директиви ЄС про сезонних працівників (серед яких значну частку становлять жінки), у залежність від їхніх роботодавців, тобто обмежують можливість змінити роботодавця. Як свідчать факти, більшість сезонних працівників навіть не знають, не бажать або бояться скористатися цим правом [4]. Жінки-мігранти можуть відчувати себе ще більш вимушеними приймати умови експлуатації, наприклад, коли їхні діти вдома залежать від грошей, які вони їм переказують.

Таким чином, необхідно терміново переглянути законодавство ЄС у сфері легальної міграції з огляду на гендерні аспекти, щоб уникнути закріплення суперечливого політичного підходу, за якого обмежене залучення жінок-мігрантів до ринку праці часто формулюється як «культурне питання» або пояснюється їхнім бажанням «інтегруватися», тоді як існуючі правила легальної міграції передбачають обмеження, які несправедливо впливають на жінок-мігрантів [5, с. 60].

Автори звіту закликають політиків ЄС та національних політиків розглянути деякі цікаві уроки, винесені зі Стратегії ЄС щодо рівності, інтеграції та участі ромів [1], як натхнення для переосмислення стратегій інтеграції мігрантів в ЄС з метою посилення

соціально-економічної інтеграції та рівності жінок-мігрантів. Таке переосмислення має розпочатися з оцінки того, якою мірою існуючі інституції, політики та практики відтворюють гендерні та расистські ієрархії та норми, а також з перегляду історично вкорінених суспільних уявлень про жінок-мігрантів [5, с. 60].

Відповідно до існуючої правової бази ЄС структурні бар'єри перешкоджають доступу до безпечних, законних і регулярних каналів для певних категорій трудящих-мігрантів, наприклад, домашніх і сезонних працівників, значну частку яких становлять жінки. Відповідно до цілі 5 «Підвищити доступність і гнучкість шляхів для легальної міграції» Глобального договору ООН про безпечну, упорядковану та регулярну міграцію (GCM) [6] дослідники закликають ЄС та його держави-члени сприяти створенню легальних каналів в'їзду до країн ЄС у секторах, де переважають жінки-мігранти.

Автори звіту також наголошують на необхідності інтеграції гендерних аспектів у правове міграційне законодавство ЄС та політику інтеграції та залучення, спрямовану на мігрантів. На думку дослідників, моніторинг та оцінку такого впровадження міг би здійснювати незалежний комітет експертів з гендерних питань, до складу якого входили б як особи зі статусом мігрантів, так і ті, хто такого статусу не має [5, с. 62].

Оскільки жінкам-мігрантам часто бракує безпеки та права на довгострокове проживання, їхній доступ до соціально-економічних, громадянських і політичних прав часто є обмеженим. Тому, наголошують учені, будь-які заходи з інтеграції мігрантів повинні відповідати принципу всеохоплюваності і включати недокументованих трудових мігрантів, які проживають у державах-членах ЄС. Це тісно пов'язане з «правом на основоположні права», що лежить в основі GCM.

На основі огляду перспективних політик і практик у державах-членах ЄС, розглянутих у звіті (як-от Греція, Іспанія, Італія, Нідерланди, Німеччина, Польща, Франція, Швеція), його автори визначили такі характеристики, які повинна мати майбутня політика щодо залучення мігрантів, щоб задовольнити потреби жінок-мігранток, забезпечуючи при цьому недискримінацію та дотримання прав людини [5, с. 62]:

1. Політика має ґрунтуватися на принципі «не завдай шкоди», оскільки досвід свідчить, що відштовхування від хибних припущень або спроби вирішити неправильно сформульовану проблему можуть мати непередбачувані наслідки і призвести до створення нових викликів. «Гендер» має розглядатися критично і обережно, щоб не відтворювати гендерні стереотипи або не нав'язувати інші расові чи колоніальні ієрархії в ім'я «гендерної рівності», коли стигматизовані з погляду раси жінки стають мішенню для переслідувань і маргіналізації;

2. Політика має бути «заснована на потребах», а гендерночутливі потреби, які необхідно задовольнити, повинні бути визначені і сформульовані мігрантами чоловічої та жіночої статі. Опитування стосовно меншин та дискримінації, проведене в 2017 р. Агентством ЄС з основоположних прав (FRA EU-MIDIS II) [8], є дуже важливим інструментом для політиків, який дозволяє визначити, що самі люди вважають важливим для їхнього доступу до прав, зокрема трудових;

3. Запропоновані в ЄС та державах-членах ініціативи мають стосуватися розширення прав і можливостей. Політику ЄС та національну політику необхідно спрямувати на посилення прав та надання більшої кількості варіантів або альтернатив для людей. Ці заходи також мають бути партисипативними та інклюзивними, щоб представники мігрантів, включно з організаціями жінок-мігрантів, відігравали провідну роль і тісно співпрацювали з місцевою владою, громадянським суспільством і різними постачальниками послуг не лише в процесі імплементації, але й під час розробки та моніторингу заходів політики. Саме тому пропонується вчитися не лише на попередніх діях у сфері політики інтеграції мігрантів, але й на подібних ініціативах, присвячених інтеграції ромів та боротьбі з їхньою дискримінацією, а також на різних ініціативах, спрямованих на вирішення подібних проблем за межами ЄС.

1. An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 5.4.2011 COM(2011) 173 final. URL : <https://surl.li/aoyjaz>.

2. Boland C., Tschalaer M. Gender Action Plan. Universitat Autònoma de Barcelona ; Brunel University London, 2021. 92 p. URL : <https://surl.li/melgya>.

3. Carrera S., Vankova Z. Human rights aspects of immigrant and refugee integration policies: A comparative assessment in selected Council of Europe Member States. Council of Europe, 2019. 64 p. URL : <https://rm.coe.int/168093de2c>.

4. Carrera S., Vankova Z., Vosyliūtė L., etc. The Cost of Non-Europe in the Area of Legal Migration.

CEPS. URL : <https://www.ceps.eu/ceps-publications/cost-non-europe-area-legal-migration/>.

5. Cortinovis R., Vosyliute L., Wacko H. Gendered migrant integration policies in the EU. Are we moving towards delivery of equality, non-discrimination and inclusion? ITFLOWS project report. 2023. 80 p. URL : <https://surl.li/hmtdgm>.

6. Global compact for safe, orderly and regular migration. IOM UN Migration. URL : <https://www.iom.int/global-compact-migration>.

7. ITFLOWS: IT Tools and Methods for Managing Migration Flows. URL : <https://www.itflows.eu/>.

8. Second European Union Minorities and Discrimination Survey. Main results. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2017. 130 p. URL : <https://surl.li/sszggz>.

9. Temporary protection for persons fleeing Ukraine – monthly statistics. Eurostat. URL : <https://surl.li/uspfab>.

Андрій СТАХУРА

аспірант кафедри

теорії держави та права

Дніпровського державного

університету внутрішніх справ

(м. Дніпро, Україна)

<https://orcid.org/0009-0004-9497-9797>

ГЕНДЕРНИЙ ПАРИТЕТ У ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ДОСЯГНЕННЯ

Створення у 2015 році Національної поліції як правоохоронної інституції європейського зразка з новою ідеологією, передбачає багаторівневу трансформацію засад правоохоронної діяльності. Внутрішній зміст такої діяльності пов'язаний з підвищенням ефективності її роботи за рахунок перегляду підходів до формування кадрового складу, що видається нам особливо важливим під час дії воєнного стану та у повоєнний період.

Примітно, що оптимізація підходів до формування атестованого складу Національної поліції України інтенсифікувалася у період воєнного стану, зокрема, через виникнення значного кадрового дефіциту. Останній був викликаний залученням частини поліцейських до безпосередньої участі у бойових діях, а також звільненнями та виїздом за кордон частини особового складу, підвищеними навантаженнями, що ускладнюють роботу в поліції.

У зазначеному аспекті надзвичайно важливим завданням видається досягнення гендерного паритету, про значення якого необхідно зазначити докладніше. З цього приводу І. Кустовська та І. Ломакіна слушно наголошують на тому, що гендерна нерівність є у кожній країні світу, незалежно від того, чи це мало забезпечена країна, чи високо розвинена держава. Проблема гендеру стоїть досить гостро майже у всіх державах. Зазначена проблема є актуальною і реальною зі своїм минулим та майбутнім й передбачає постійну боротьбу за поліпшення якості життя жінок повсюди, впровадження механізмів антидискримінаційної політики у всіх сферах суспільного життя [1, с. 103].

Крім цього Р. Мусевич наголошує на тому, що з початком агресії Російської Федерації проти України у 2022 році, роль жінок у військовому конфлікті стала особливо актуальною. З одного боку, медіа акцентували увагу на жінках на передовій, що стало важливим для підняття морального духу населення. З іншого боку, ця увага породжувала додаткові стереотипні виклики щодо безпеки жінок та дотримання стандартів гендерної рівності [2].

У системі Національної поліції України протягом останніх років роль жінок поступово збільшується. В зв'язку із цим набуває важливого значення досягнення гендерного паритету в діяльності Національної поліції України, на чому слід зупинитися детальніше.

Насамперед, гендерний паритет (з англ. gender – стать, від лат. genus – рід; лат. paritas – рівність) – це принцип симетричного та рівноважного представлення чоловіків і жінок у всіх сферах суспільного життя, зокрема економіці, науці, освіті, політиці [3].

Більш широкою категорією відносно зазначеного принципу є принцип гендерної рівності між жінками та чоловіками у цілому. Так, відповідно до статей 21, 24 Конституції України усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах (ст. 21). Рівність прав жінки і чоловіка забезпечується: наданням жінкам рівних з чоловіками можливостей у громадсько-