

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
БЕЛОРУССКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ФАКУЛЬТЕТ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
Кафедра международных экономических отношений

ХАРЛАМОВА
Виктория Вячеславовна

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ АДАПТАЦИИ И
ИНТЕГРАЦИИ БЕЖЕНЦЕВ В ЕВРОПЕ

Дипломная работа

Научный руководитель
кандидат экономических наук,
доцент А.А. Нестерова

Допущена к защите

«__» _____ 20__ г.

Зав. кафедрой международных экономических отношений
кандидат экономических наук, доцент Н.В. Юрова

Минск, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1 ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ.....	9
1.1 Понятие и виды миграции. Понятие «вынужденный переселенец» и «беженец».....	9
1.2 Причины и масштабы вынужденной миграции.....	14
1.3 Политика принимающих государств в отношении вынужденных мигрантов	25
ГЛАВА 2 СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ.....	31
2.1 Динамика миграции вынужденных переселенцев в Евросоюзе	31
2.2 Оценка влияния притока беженцев на экономику стран Европы.....	40
2.3 Социально-экономические проблемы, вызванные притоком беженцев	47
ГЛАВА 3 ПЕРСПЕКТИВЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА.....	51
3.1 Европейский опыт интеграции беженцев в рынок труда	51
3.2 Интеграция вынужденных переселенцев в Республике Беларусь на основе опыта стран ЕС	61
3.3 Возможности улучшения политики интеграции вынужденных переселенцев	66
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	72
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	76

РЕФЕРАТ

Дипломная работа: 70 с., 25 рис., 3 табл., 55 источников.

Ключевые слова: ВЫНУЖДЕННАЯ МИГРАЦИЯ, БЕЖЕНЕЦ, ПРОСИТЕЛЬ УБЕЖИЩА, ПРИНЦИП НЕВЫДВОРЕНИЯ, СТРАНА ПРОИСХОЖДЕНИЯ, ПРИНИМАЮЩАЯ СТРАНА, ИНТЕГРАЦИЯ, РЫНОК ТРУДА, УРОВЕНЬ БЕЗРАБОТИЦЫ.

Объект исследования: вынужденная миграция.

Цель исследования: анализ масштабов и динамики вынужденных миграционных потоков, оценка их влияния на экономику принимающих стран и изучения опыта интеграции беженцев в экономику стран Европейского союза.

Методы исследования: анализ, синтез, обобщение, классификация, SWOT-анализ, систематизация, индукция, дедукция, сравнение.

Полученные результаты и их новизна: в работе сформулировано влияние притока беженцев на экономику принимающих стран, разработаны рекомендации по улучшению процесса интеграции вынужденных мигрантов, как для стран Европейского союза, так и для Республики Беларусь.

Область возможного практического применения: предложенные рекомендации по повышению эффективности интеграции беженцев, как в рынок труда, так и в общество принимающей страны могут представлять практический интерес для организаций и ведомств, занимающихся вопросами вынужденной миграции.

Автор работы подтверждает, что приведенный в ней расчетно-аналитический материал правильно и объективно отражает состояние исследуемого процесса, а все заимствованные из литературных и других источников теоретические, методологические и методические приложения и концепции сопровождаются ссылками на их авторов.

(подпись студента)

РЭФЕРАТ

Дыпломная праца: 70 с., 25 мал., 3 табл., 55 крыніц.

Ключавыя словы: ВЫМУШАНАЯ МІГРАЦЫЯ, БЕЖАНЕЦ, ПРОСЬБІТ ПРЫТУЛКУ, ПРЫНЦЫП НЕВЫДВАРЭННЯ, КРАІНА ПАХОДЖАННЯ, ПРЫМАЮЧАЯ КРАІНА, ІНТЭГРАЦЫЯ, РЫНАК ПРАЦЫ, УЗРОВЕНЬ БЕСПРАЦОЎЯ.

Аб’ект даследвання: вымушаная міграцыя.

Мэта даследвання: аналіз маштабаў і дынамікі вымушаных міграцыйных патокаў, ацэнка іх уплыву на эканоміку краін, якія іх прымаюць, і вывучэнне вопыту інтэграцыі бежанцаў ў эканоміку краін Еўрапейскага саюза.

Метады даследвання: аналіз, сінтэз, абагульненне, класіфікацыя, SWOT-аналіз, сістэматызацыя, індукцыя, дэдукцыя, параўнанне.

Атрыманыя вынікі і іх навізна: у працы сфармуляваны ўплыў прытоку бежанцаў на эканоміку прымаючых краін, распрацаваны рэкамендацыі па паляпшэнні працэсу інтэграцыі вымушаных мігрантаў, як для краін Еўрапейскага саюза, так і для Рэспублікі Беларусь.

Вобласць магчымага практычнага прымянення: прапанаваныя рэкамендацыі па павышэнні эфектыўнасці інтэграцыі бежанцаў, як у рынак працы, так і у рынак прымаючай краіны могуць прадстаўляць практычную цікавасць для арганізацый і ведамстваў, якія зацмаюцца пытаннямі вымушанай міграцыі.

Аўтар працы пацвярджае, што прыведзены ў ёй разлікова-аналітычны матэрыял правільна і аб’ектыўна адлюстроўвае стан доследнага працэсу, а ўсе запазычаныя з літаратурных і іншых крыніц тэарэтычныя, метадалагічныя і метадычныя становішча і канцэпцыі суправаджаюцца спасылкамі на іх аўтараў.

(подпіс студента)

ANNOTATION

Degree paper: 70 p., 25 ill., 3 tab., 55 sources.

Key words: FORCED MIGRATION, REFUGEE, ASYLUM SEEKER, NON-REFOULEMENT PRINCIPLE, COUNTRY OF ORIGIN, HOST COUNTRY, INTEGRATION, LABOUR MARKET, UNEMPLOYMENT RATE.

Object of research: forced migration.

Purpose of research: analysis of the scale and dynamics of forced migration flows, assessment of their impact on the economies of host countries and examination of refugee integration experience in the EU countries.

Research methods: analysis, synthesis, generalization, classification, SWOT-analysis, systematization, induction, deduction, comparison.

Obtained results and their novelty: the paper formulates the impact of the refugee influx on host countries' economies, develops recommendations for improving the integration process of forced migrants, for both the European Union countries and the Republic of Belarus.

Area of possible practical application: the proposed recommendations for improving the effectiveness of refugee integration in both the labour market, and the host country society may be of practical interest to organizations and agencies dealing with forced migration.

The author of the work confirms that computational and analytical material presented in it correctly and objectively reproduces the picture of investigated process, and all theoretical, methodological and methodical positions and concepts borrowed from literary and other sources are given references to their authors.

(Student's signature)

ВВЕДЕНИЕ

В современном мире проблема вынужденной миграции является одной из важнейших и насущных задач, стоящих перед мировым сообществом. Масштабы вынужденных миграционных процессов имеют тенденцию к постоянному увеличению – по данным Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев в настоящее время 1 из 97 человек, что составляет 1% населения мира, является вынужденным переселенцем. В 2019 году число вынужденно перемещенных лиц достигло самого высокого уровня за всю историю – 79,5 млн человек, из которых 30,2 млн представлены беженцами и просителями убежища. Данная ситуация обусловлена в первую очередь существующими вооруженными конфликтами, преследованиями, нарушениями прав человека, а также событиями, нарушающими общественный порядок.

Страны Европейского союза столкнулись с наибольшим потоком беженцев со времен Второй мировой войны. В течение периода 2015-2019 гг. в государства-члены ЕС прибыло более 4,7 млн вынужденных переселенцев. Данный беспрецедентный приток беженцев вызвал гуманитарный и политический кризис, влияние которого ощущается до сих пор.

При этом увеличение количества и масштабов вооруженных конфликтов в мире обуславливает сохранение тенденции к увеличению числа вынужденных мигрантов, что объясняет необходимость поиска долгосрочных решений. Эксперты сходятся во мнении, что наиболее эффективным и оптимальным решением миграционного кризиса выступает интеграция беженцев в рынок труда принимающих государств. Включение вынужденных переселенцев в рынок труда обеспечивает оказание ими позитивного влияния на экономику принимающих стран и является наиболее важным шагом на пути к успешной и подлинной интеграции в принимающее общество.

Следовательно, необходимость всестороннего и глубокого изучения процессов вынужденной миграции, выяснение их истинных причин и масштабов, а также разработка программ, направленных на интеграцию беженцев в принимающее общество, является важным элементом решения демографических и экономических проблем. Все это и определяет актуальность темы дипломной работы.

Таким образом, целью данной дипломной работы является анализ масштабов и динамики вынужденных миграционных потоков, оценка их влияния на экономику принимающих стран и изучения опыта интеграции беженцев в экономику стран Европейского Союза.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- изучить сущность, причины и масштабы вынужденной миграции;
- проанализировать политику принимающих стран в отношении беженцев;
- оценить динамику вынужденных миграционных потоков в ЕС;
- проанализировать влияние притока беженцев на экономику принимающих стран;
- исследовать социально-экономические проблемы, возникающие в результате притока беженцев;
- изучить особенности интеграции беженцев в рынок труда стран ЕС;
- предоставить рекомендации по интеграции вынужденных мигрантов в Республике Беларусь;
- предложить возможности улучшения интеграционной политики, применяемой в отношении беженцев.

Объектом исследования является вынужденная миграция.

Предметом исследования выступают особенности экономической интеграции беженцев в странах Европейского союза.

В основу исследования положены официальные документы, определяющие принципы защиты вынужденных мигрантов, статистические издания Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев, Международной организации по миграции, а также данные статистической службы Европейского союза.

Методы исследования, использованные в процессе работы, включают: анализ, синтез, обобщение, классификация, SWOT-анализ, систематизация, индукция, дедукция, сравнение.

Теоретическая значимость дипломной работы обусловлена анализом вынужденных миграционных потоков в странах ЕС и их влияния на экономику европейских государств, а также рассмотрением эффективных методов экономической интеграции беженцев.

Практическая значимость работы обусловлена разработкой рекомендаций по повышению эффективности интеграции беженцев, как в рынок труда, так и в общество принимающей страны в целом.

Структура дипломной работы определена целью и задачами исследования. Дипломная работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников. В первой главе изучаются теоретические основы вынужденной миграции, а именно: определяется сущность, причины и масштабы данного вида миграционных потоков, а также изучается политика принимающих стран в отношении вынужденных мигрантов. Во второй главе изучаются современные тенденции вынужденной миграции в странах ЕС, определяется динамика притоков беженцев и проводится анализ их влияния на экономику европейских государств. Третья глава содержит анализ методов

интеграции вынужденных переселенцев в рынок труда стран Европы, а также рекомендации по улучшению интеграционной политики, как для Республики Беларусь, так и для мирового сообщества.

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИЗУЧЕНИЯ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ

1.1 Понятие и виды миграции. Понятие «вынужденный переселенец» и «беженец»

Миграция представляет собой глобальное явление, оказывающее влияние на формирование общества и экономики на протяжении всей истории человечества. Под миграцией подразумевается не только механическое передвижение людей, но и комплексный процесс, который касается различных аспектов социально-экономической жизни общества. Миграцию населения можно рассматривать как в узком, так и в широком смысле. Согласно узкому определению понятия под миграцией понимается завершённый процесс территориального переселения, характеризующийся сменой постоянного места жительства. В более широком смысле миграция представляет собой любое территориальное перемещение, происходящее между различными административными единицами, в независимости от продолжительности и причин данных переселений [1].

В зависимости от того, пересекаются ли в результате данного процесса государственные границы, выделяют внутреннюю и внешнюю, или международную, миграцию. Внутренняя миграция предполагает перемещение населения между регионами отдельной страны, численность населения данной страны при этом остается неизменной [4].

Внешняя или международная миграция, напротив, оказывают значительное влияние на численность населения страны, за счет ее увеличения на количество людей, переселившихся в данную страну, то есть иммигрантов, и, уменьшения на число людей, выехавших за пределы данного государства, то есть эмигрантов. Кроме этого, к международной миграции относится процесс репатриации, который предполагает возвращение в страну происхождения граждан, ранее выехавших из нее. В свою очередь внешняя миграция по территориальному признаку делится на:

- межконтинентальную;
- внутриконтинентальную.

В зависимости от продолжительности каждого перемещения во времени, миграция населения подразделяется на:

- постоянную, то есть безвозвратную;

- временную, или возвратную, которая в свою очередь, делится на краткосрочную (период до трех месяцев) и долгосрочную (длится от 3 месяцев до одного года), при этом краткосрочная миграция делится на регулярную и нерегулярную;

- сезонную, которая связана с ежегодными поездками на заработки и относится к нерегулярной краткосрочной миграции;

- маятниковую, которая предусматривает регулярные поездки населения к месту работы за пределы своего населенного пункта и относится к регулярной краткосрочной миграции.

Очевидно, что существуют различные аспекты, по которым происходит классификация миграционных потоков, однако, в данном контексте наиболее важным классифицирующим признаком является способ вовлечения в миграцию. На основе данного признака выделяют три вида миграции:

- добровольная – данный тип миграции основывается на добровольном принятии решения о миграции лицом или группой лиц;

- вынужденная – вызвана определенными военными или политическими событиями, преследованиями, которые осуществляются на основе этноса или религии, вынуждающими население менять свое место жительства;

- принудительная – к данному типу миграции можно отнести насильственное перемещение людей, которое организует государство (депортации).

В последние годы, на фоне возрастающего количества военных конфликтов, экологических, экономических и политических проблем, во всем мире стремительно увеличилось количество вынужденных миграционных потоков. При этом важно отметить, что, несмотря на то, что данный термин не является международно-правовым понятием, он используется для описания территориальных перемещений просителей убежища, беженцев, внутренне перемещенных лиц, в том числе лиц, которые были перемещены в результате стихийных бедствий, экологических катастроф, химических аварий и, в некоторых случаях, жертв торговли людьми.

Таким образом, вынужденная миграция представляет собой совокупность территориальных перемещений людей, сопровождающихся постоянным или временным изменением места жительства данных лиц по независимым от них причинам, как правило, вопреки их желанию (стихийные бедствия, военные действия, экологические катастрофы, нарушение основных прав и свобод) [40].

При изучении вынужденной миграции часто проводится различие между перемещением, вызванным конфликтом, и перемещением, вызванным

бедствием. Перемещение, вызванное конфликтом, обычно называют вызванным людьми, в то время как естественные причины обычно лежат в основе перемещения, вызванного бедствиями. Определения этих понятий полезны, но на практике границы между ними могут быть размыты, поскольку конфликты могут возникать из-за споров о природных ресурсах, а человеческая деятельность может спровоцировать стихийные бедствия, такие как оползни [55].

В современном мире потоки вынужденной миграции достигли поистине глобальных масштабов, что объясняет невозможность решения данной проблемы на уровне отдельных государств. Долгосрочное решение проблемы вынужденной миграции лежит в объединении усилий общемирового сообщества. Уже на протяжении долгого времени аспекты международной безопасности вынужденных переселенцев и их правовое положение в принимающей стране регламентируются в рамках международных соглашений между государствами. Тем не менее, до конца Второй мировой войны международное сотрудничество по вопросам защиты прав беженцев и других категорий вынужденных мигрантов было незначительным, что во многом обусловлено отсутствием четкой и ратифицированной законодательной базы, а также финансовых и материальных ресурсов.

Таким образом, только в 1946 году на сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций были озвучены и разработаны принципы, сформировавшие основу мировой системы защиты прав и свобод вынужденных переселенцев [5]:

- оказание помощи беженцам и вынужденным переселенцам станет основной задачей международной структуры, которую необходимо создать;
- вынужденная миграция представляет собой проблему международного масштаба;
- важнейшими задачами в области защиты вынужденных переселенцев является оказание любого вида помощи и поддержки беженцам в целях их скорейшего возвращения в страну происхождения;
- беженцы или вынужденные переселенцы, проявившие недовольство против возвращения в родную страну, не могут быть не по собственной воле депортированы в страну своего происхождения.

Основным агентством, занимающимся оказанием помощи вынужденным переселенцам на глобальном уровне является Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ). Агентство ООН по делам беженцев было учреждено по окончании Второй мировой войны 14 декабря 1950 года с целью оказания помощи вынужденным перемещенным лицам из Европы [36]. УВКБ был предоставлен первоначальный мандат на три года, после чего агентство должно было быть

расформировано. Однако, по истечении трех лет, оно не прекратило свою деятельность и по сей день оказывает помощь вынужденным переселенцам и защищает права беженцев. Важнейшим базовым документом, которым руководствуется в своей деятельности УВКБ, является Конвенция ООН о статусе беженцев, принятая 28 июля 1951 года. Ратифицированная 145 государствами-членами, Конвенция 1951 года закрепляет международно-правовое определение понятия «беженец», очерчивает права вынужденно перемещенных лиц, а также правовые обязательства наций и государств по их защите.

Международная организация по миграции выделяет несколько категорий вынужденных мигрантов: беженцы, просители убежища, внутренне перемещенные лица, лица, перемещенные в результате экологических и стихийных бедствий, проектов развития, жертвы торговли людьми.

Юридическая формулировка понятия «беженец», закрепленная в статье 1 Конвенции Организации Объединенных Наций о статусе беженцев 1951 года и Протоколу к ней 1967 года, определяет беженца «как лицо, которое покидает свою страну из-за обоснованного страха преследования по причинам расы, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений и которые находятся за пределами своей страны гражданства или постоянного проживания, и из-за этого страха не могут или не желают вернуться в нее» [52]. Лица, признанные беженцами, имеют четкий международно-правовой статус и пользуются защитой Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев.

Следует выделить несколько важнейших критериев, присущих данному понятию:

- лицо находится за пределами своей страны происхождения;
- имеет вполне обоснованный страх преследования по признаку расы, вероисповедования, гражданской принадлежности, принадлежности к определенной социальной группе, политических убеждений;
- не имеет возможности или не желает вернуться в страну своей гражданской принадлежности вследствие указанных факторов.

Важно отметить, что понятия «беженец» и «мигрант» не являются взаимозаменяемыми. Несмотря на то, что юридически согласованного определения понятия «мигрант» не существует, МОМ определяет данную категорию людей как лиц, меняющих свое обычное место жительства, будь то в пределах данной страны или путем пересечения международной границы, временно или постоянно, и по целому ряду причин [55].

Согласно определению УВКБ ООН просители убежища – это лица, которые обратились за международной защитой. Данная категория определяет лиц, пересекших международные границы в поисках защиты в соответствии с

Конвенцией о беженцах 1951 года, но чьи требования о предоставлении статуса беженца еще не были определены [8]. Не каждый проситель убежища, в конечном счете, получит статус беженца, но каждый признанный беженец изначально является просителем убежища.

В докладе Организации Объединенных Наций «Руководящие принципы внутреннего перемещения» (Guiding Principles on Internal Displacement) под внутренне перемещенными лицами понимаются лица или группы лиц, вынужденные бежать, или покинуть свои дома, или места обычного проживания, в первую очередь, в результате или во избежание последствий военного конфликта, ситуаций всеобщего насилия, нарушений прав человека, стихийных или экологических бедствий, и не пересекших международно признанную государственную границу [35].

Лица перемещенные, в результате осуществления проектов развития представляет собой категорию граждан, которые вынуждены переезжать в результате осуществления проектов, направленных на ускорение развития [40].

Лица, перемещенные в результате экологических и стихийных бедствий, также известные как «экологические беженцы», не покидают границ своей страны происхождения или постоянного проживания. Перемещение данной категории лиц вызвано экологическими факторами, антропогенными катастрофами и стихийными бедствиями, включающими: наводнения, извержения вулканов, оползни, землетрясения, обезлесение, опустынивание, деградация земель, глобальное потепление, промышленные аварии, радиоактивность [40].

Республика Беларусь совместно со странами-участниками Конвенции о статусе беженцев 1951 года приняла на себя международные обязанности, которые касаются защиты прав беженцев. Так, в Республике Беларусь действует Закон Республики Беларусь от 23 июня 2008 г. № 354-З «О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь». Так, согласно статье 19 Закона, «в Республике Беларусь статус беженца предоставляется иностранному гражданину, находящемуся на территории Республики Беларусь в силу обоснованных опасений стать жертвой преследований в государстве гражданской принадлежности по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальной принадлежности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, который не может или не желает в силу таких опасений пользоваться защитой этого государства, или лицу без гражданства, находящемуся на территории Республики Беларусь вследствие указанных опасений, которое не может или не желает вернуться в государство прежнего обычного места жительства в силу таких опасений» [3]. Права и обязанности

иностранца, которому предоставлен статус беженца, закреплены соответственно в статьях 20 и 21 Закона.

Следовательно, в белорусском законодательстве прямо не закреплено понятие «беженец», законом лишь определен круг лиц, которым может быть предоставлен статус беженца. По терминологии данное понятие в целом повторяет определение, данное Конвенцией 1951 года.

Таким образом, основное и универсальное определение понятия «беженец» закреплено в Конвенции ООН о беженцах 1951 года. Данное определение может быть дополнено критериями, содержащимися в региональном или национальном законодательстве.

1.2 Причины и масштабы вынужденной миграции

Доля вынужденных переселенцев в мире продолжает расти. Этому способствует целый ряд разнообразных причин, заставляющих десятки миллионов людей по всему миру покидать свои дома. Однако основополагающей целью данных переселений является поиск лучшей, более безопасной жизни.

В целом, среди множества причин возникновения вынужденной миграции, можно выделить следующие наиболее распространенные [1]:

- перемещение, вызванное конфликтом, происходит, когда люди вынуждены покидать свои дома в результате вооруженного конфликта, включая гражданскую войну, насилие и преследования по признаку национальности, расы, религии, политических убеждений или принадлежности к социальной группе;
- переселение, вызванное стихийными бедствиями, происходит, когда люди перемещаются в результате стихийных бедствий (наводнения, извержения вулканов, оползни, землетрясения), изменений окружающей среды (обезлесение, опустынивание, деградация земель, глобальное потепление) и антропогенных катастроф (промышленные аварии, радиоактивность);
- перемещение, вызванное осуществлением проектов развития, происходит, когда люди вынуждены переезжать в результате осуществления проектов, направленных на продвижение усилий в области развития. Примерами этого являются крупномасштабные инфраструктурные проекты, такие как плотины, дороги, порты, аэропорты, инициативы по расчистке городских территорий, добыча полезных ископаемых и вырубка лесов, а также внедрение природоохранных парков и заповедников.

По данным Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по меньшей мере 100 млн человек были вынуждены покинуть свои дома в течение последних 10 лет с целью поиска убежища либо в своей стране, либо за ее пределами [30]. В настоящее время 1 из 97 человек, что составляет 1% населения мира, является вынужденным переселенцем (по сравнению с 1 из 159 человек в 2010 году, и 1 из 174 человек в 2005 году). Большая часть этого роста пришлась на период с 2012 по 2015 год, и была вызвана главным образом сирийским конфликтом. Но конфликты в других районах также способствовали этому росту, включая Ирак, Йемен, Демократическую Республику Конго (ДРК) и Южный Судан, а также массовый поток беженцев-рохинджа из Мьянмы в Бангладеш в конце 2017 года.

Такое значительное увеличение числа вынужденных мигрантов объясняется рядом крупных кризисов, произошедших за последние десятилетия, среди которых можно выделить следующие, наиболее массовые [30]:

- вспышка конфликта в Сирии, который начался весной 2011 года и продолжается до сих пор;
- гражданская война в Южном Судане, закончившаяся в 2020 году;
- конфликт на востоке Украины, начавшийся в 2014 году и продолжающийся и сегодня;
- миграционный кризис в Европе, начавшийся после серии морских катастроф в Средиземном море;
- массовый приток беженцев из Мьянмы в Бангладеш;
- поток беженцев из Венесуэлы в страны Латинской Америки и Карибского бассейна;
- кризис в Сахельском регионе Африки, расположенном между пустыней Сахара и Центральной Африкой, где изменение климата и вооруженные конфликты угрожают безопасности поселений;
- возобновление вооруженного конфликта в Афганистане, Ираке, Ливии и Сомали;
- вооруженный конфликт в Центральноафриканской Республике;
- поток внутренне перемещенных лиц в Эфиопии;
- возобновление боевых действий в Демократической Республике Конго;
- крупнейший гуманитарный кризис в Йемене, вызванный гражданской войной.

В результате преследований, вооруженных конфликтов, нарушений прав человека, а также событий, нарушающих общественный порядок, число вынужденных переселенцев с каждым годом продолжает увеличиваться. Так, в докладе Управления Верховного комиссара Организации Объединенных

Наций по делам беженцев Global Trends на конец 2019 года по всему миру насчитывалось 79,5 млн вынужденных переселенцев, что почти вдвое больше по сравнению с 2010 годом с показателем в 41,1 млн человек, и на 12,3% больше чем в 2018 году, когда значение данного показателя достигло 70,8 млн человек (рисунок 1.1). Данный прирост обуславливается, в первую очередь, значительным количеством беженцев из Венесуэлы. В период с 2010 по 2019 год наиболее резкое увеличение числа вынужденных переселенцев имело место в 2012-2015 гг. в первую очередь из-за конфликта в Сирии, в странах Африки к югу от Сахары и потока беженцев-рохинджа в Бангладеш. Наибольший прирост числа вынужденных мигрантов наблюдался в 2014 году, когда количество вынужденно перемещенных лиц увеличилось на 15,6% по сравнению с предыдущим годом. В целом за период с 2010 по 2019 гг. число вынужденных переселенцев в миреросло в среднем на 6,98%.

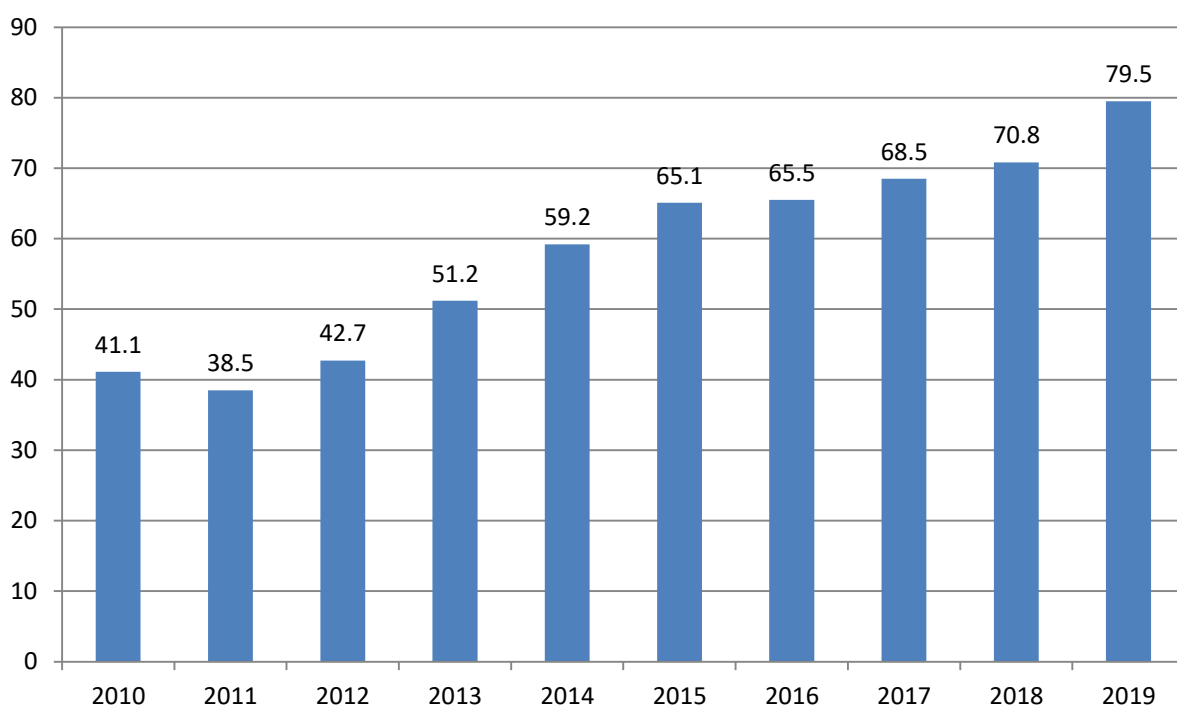


Рисунок 1.1 - Динамика числа вынужденных переселенцев 2010-2019 гг., млн человек [30]

Количество вынужденных переселенцев во всем мире увеличилось на 8,7 млн человек в 2019 по сравнению с 2018 годом [30]. Из 79,5 млн насильственно перемещенных лиц 37,9% составили 26 млн беженцев и 4,2 млн просителей убежища (рисунок 1.2). Количество беженцев продолжает увеличиваться с каждым годом. Так, число беженцев в 2019 году увеличилось на 17,6% по сравнению с 2018 годом. Наибольший прирост количества беженцев пришелся на 2014 год и составил 23,1% по сравнению с аналогичным периодом 2013 года.

В целом за период с 2010-2019 годы число беженцев увеличивалось в среднем на 10,1% в год.

Количество внутренне перемещенных лиц продолжает увеличиваться с каждым годом и в 2019 году достигло 45,7 млн человек, что составляет 57,5% от общего количества вынужденных переселенцев. Следовательно, можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день большую часть вынужденных переселенцев составляют лица, которые были перемещены в пределах своих стран.

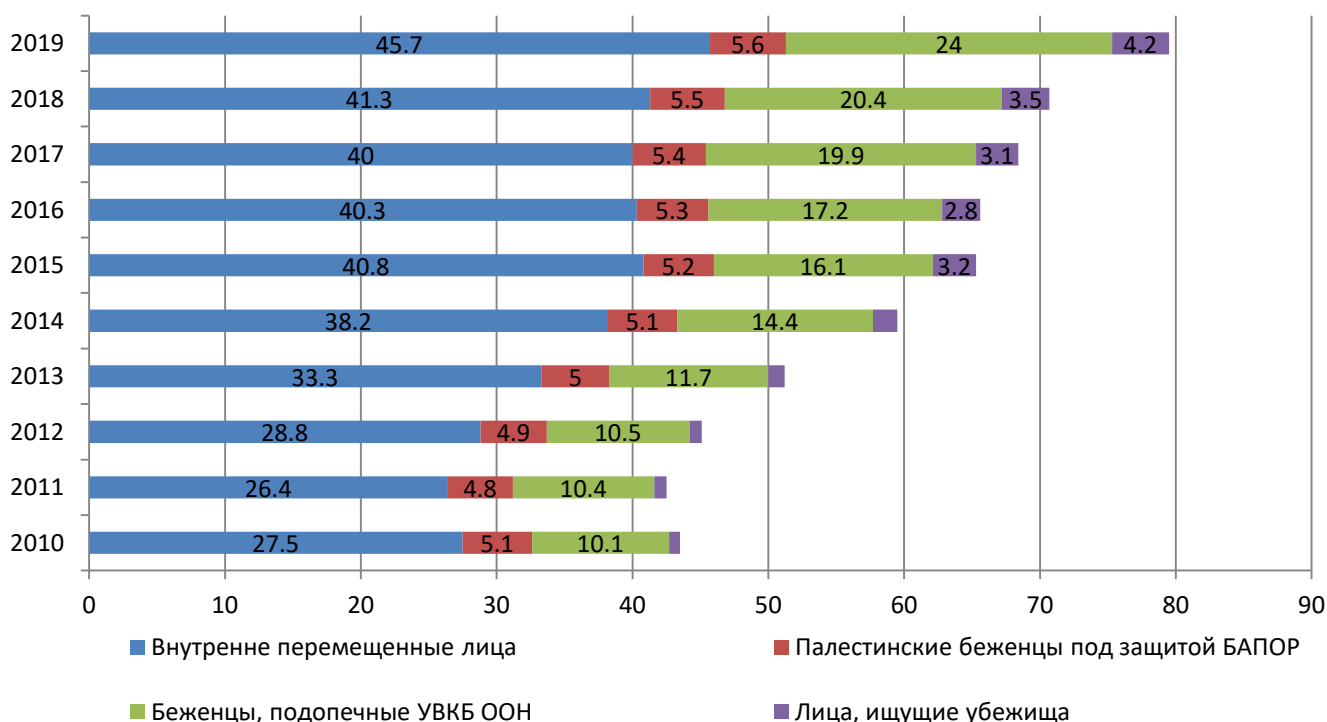


Рисунок 1.2 - Динамика структуры вынужденной миграции 2010-2019 гг., млн человек [30]

Просители убежища направили в 2019 году 2,3 млн новых ходатайств о предоставлении убежища, что на 7% больше количества ходатайств, зарегистрированных за аналогичный период предыдущего года (рисунок 1.3). За период с 2010-2019 гг. государства и УВКБ ООН зарегистрировали более 16,2 млн ходатайств о получении убежища по всему миру, 88% из которых было подано в первой инстанции [30]. В целом за рассматриваемый период количество ходатайств увеличилось в среднем на 11,6% в год. Две трети данных ходатайств были зарегистрированы в течение последних пяти лет.

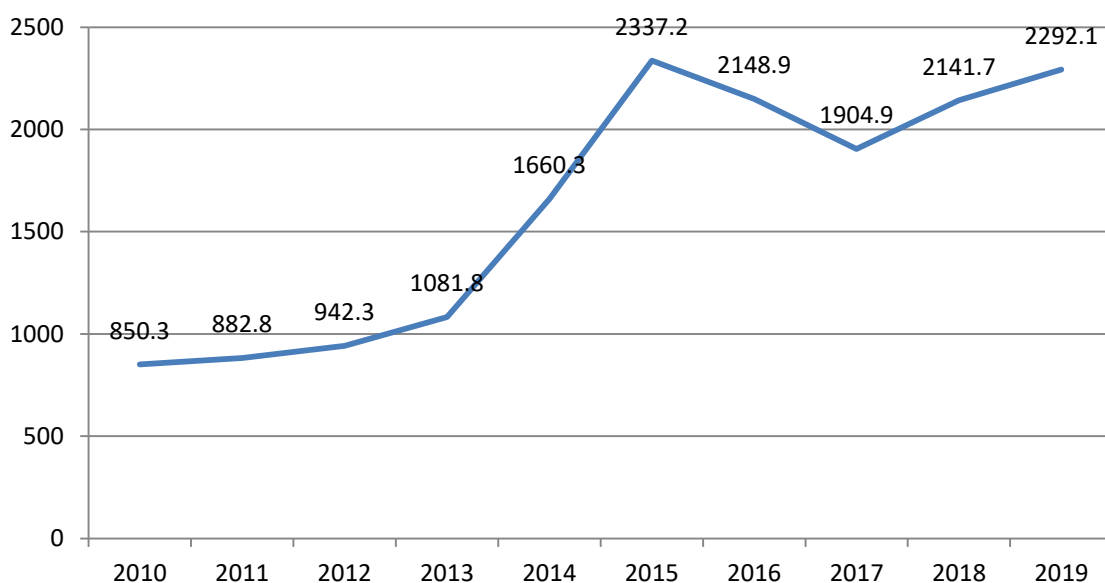


Рисунок 1.3 – Динамика количества ходатайств о получении убежища, 2010-2019 гг., тыс. [30]

В 2019 году наибольшее число ходатайств (301 000) было направлено в США, что на 18,4% по сравнению с 2018 годом, когда было зарегистрировано 254 300 ходатайств (рисунок 1.4). Перу стало вторым по количеству государством-получателем прошений о предоставлении убежища - в 2019 году туда было направлено 259 800 заявок, что на 35% больше по сравнению с 2018 годом. Данный рост обусловлен, в первую очередь, увеличением количества вынужденных переселенцев из Венесуэлы. Наибольший прирост числа ходатайств в 2019 году наблюдался в Испании, Мексике и Коста-Рике, где количество прошений увеличилось на 112,4%, 137,8% и 111,4% соответственно. При этом, в Германии в последние годы наблюдается обратная тенденция: количество ходатайств о получении убежища сократилось в 2019 году на 12% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года.

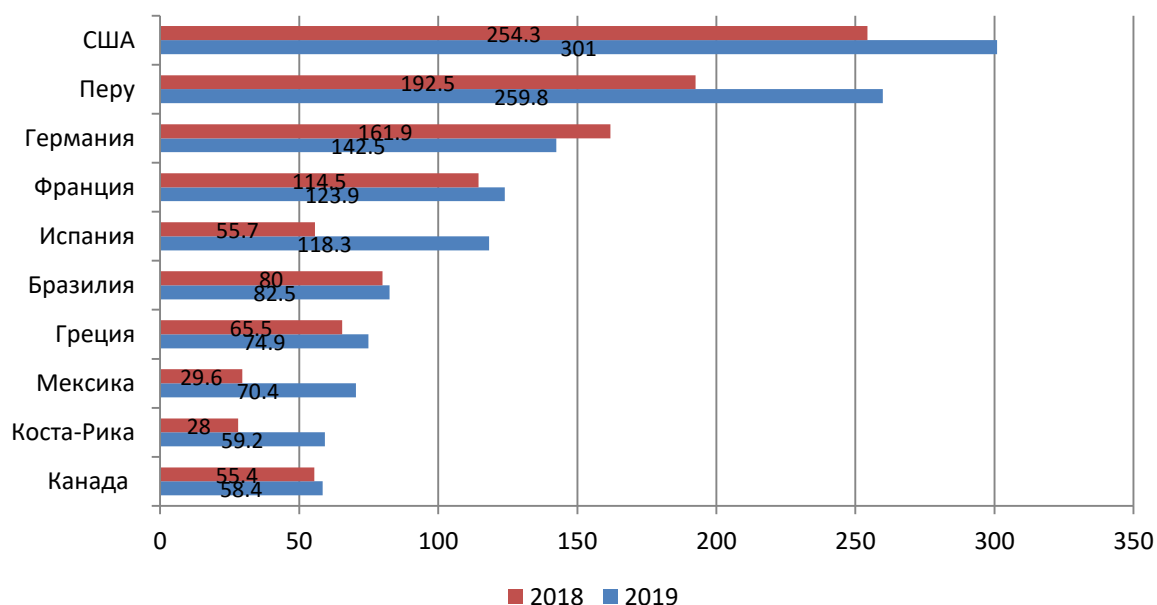


Рисунок 1.4 – Страны, получившие наибольшее число ходатайств о предоставлении убежища, 2019, тыс. [50]

Как в странах происхождения, так и за их пределами большинство вынужденно перемещенных лиц распределены по миру неравномерно. Более 68% беженцев в 2019 году прибыли из пяти стран: Сирийской Арабской Республики, Венесуэлы, Афганистана, Южного Судана и Мьянмы (рисунок 1.5). При этом важно отметить, что данные страны занимали лидирующие позиции в качестве стран происхождения беженцев на протяжении, по меньшей мере, последних восьми лет. По оценкам УВКБ в конце 2019 года наиболее многочисленный поток вынужденной миграции был представлен гражданами Сирии и составил 13,2 млн вынужденных переселенцев, включая 6,6 млн беженцев и более 6 млн внутренне перемещенных лиц. Если рассматривать исключительно внешние потоки вынужденной миграции, то Сирия также возглавила данный рейтинг с 6,7 млн человек, затем следует Венесуэла с 4,5 млн. В Афганистане и Южном Судане насчитывалось 3,0 и 2,2 млн человек соответственно [30].

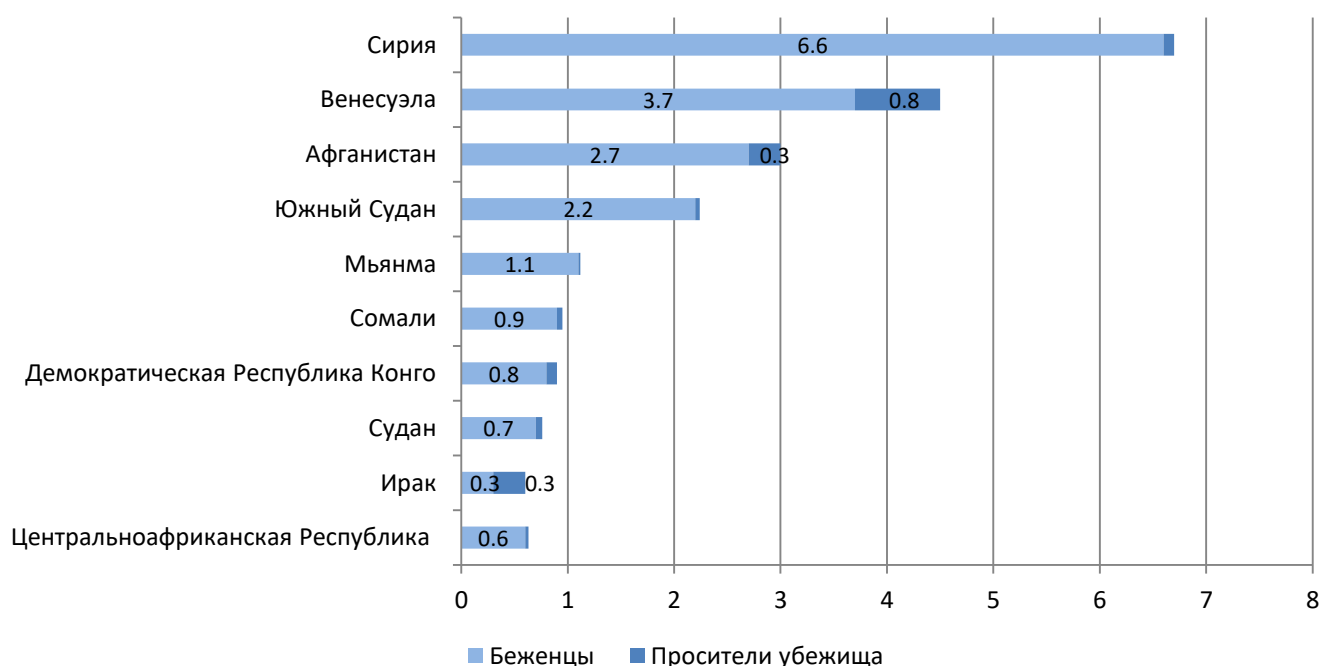


Рисунок 1.5 - Страны с наибольшим количеством беженцев и просителей убежища в 2019 г., млн человек [30]

Что касается стран, принимающих беженцев и просителей убежища, то Турция является страной, принявшей наибольшее число людей, перемещенных через международные границы, - 3,9 млн человек, 92% из которых были беженцами или просителями убежища из Сирии (рисунок 1.6). Колумбия приняла почти 1,8 млн перемещенных граждан Венесуэлы. Затем следует Германия, которая приняла около 1,5 млн человек, причем 42% от данного числа переселенцев составили сирийские беженцы и просители убежища. Около 1,4 млн человек приняли Пакистан и Уганда [30]. В целом, согласно данным УВКБ ООН развивающиеся страны приняли 85% беженцев, причем 73% от общего числа беженцев находятся в странах, граничащих с их страной происхождения.

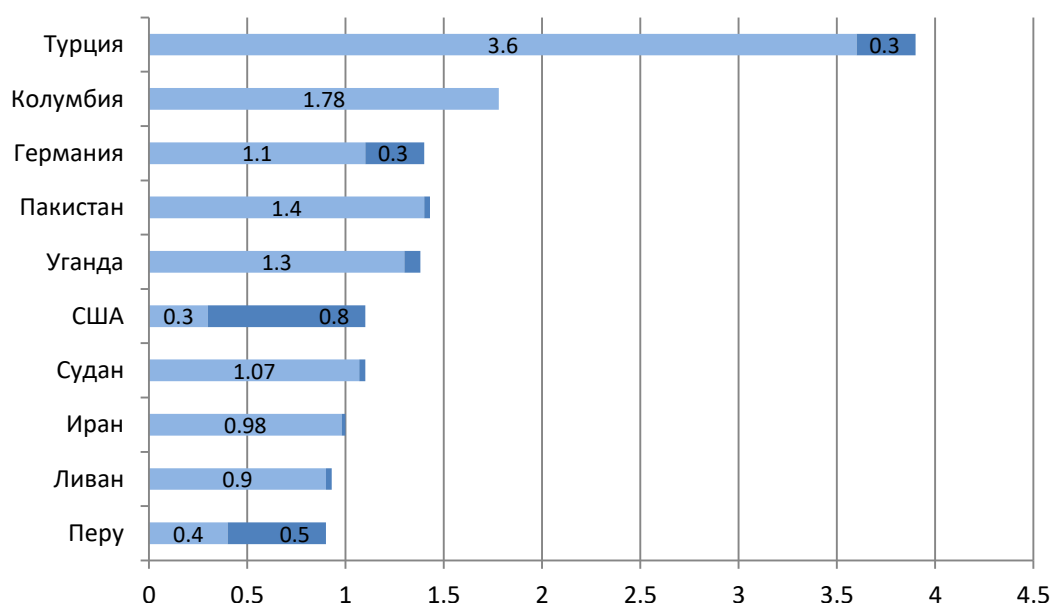


Рисунок 1.6 - Страны, принявшие наибольшее число беженцев и просителей убежища в 2019 г., млн человек [30]

Важно отметить, что в течение 2019 года для части вынужденных переселенцев были найдены долгосрочные решения [50]. Так, 5,6 млн вынужденно перемещенных лиц вернулись в страны или регионы своего происхождения, включая 5,3 млн внутренне перемещенных лиц и 317 200 беженцев. В 2019 году наблюдалось снижение количества беженцев, вернувшихся в страны своего происхождения, на 46,2% по сравнению с 2018 годом, когда в страны своей гражданской принадлежности вернулись 590 000 человек (рисунок 1.7). Важно отметить, что для большинства беженцев возвращение в условиях безопасности и уважения достоинства в страны происхождения является наиболее предпочтительным решением.

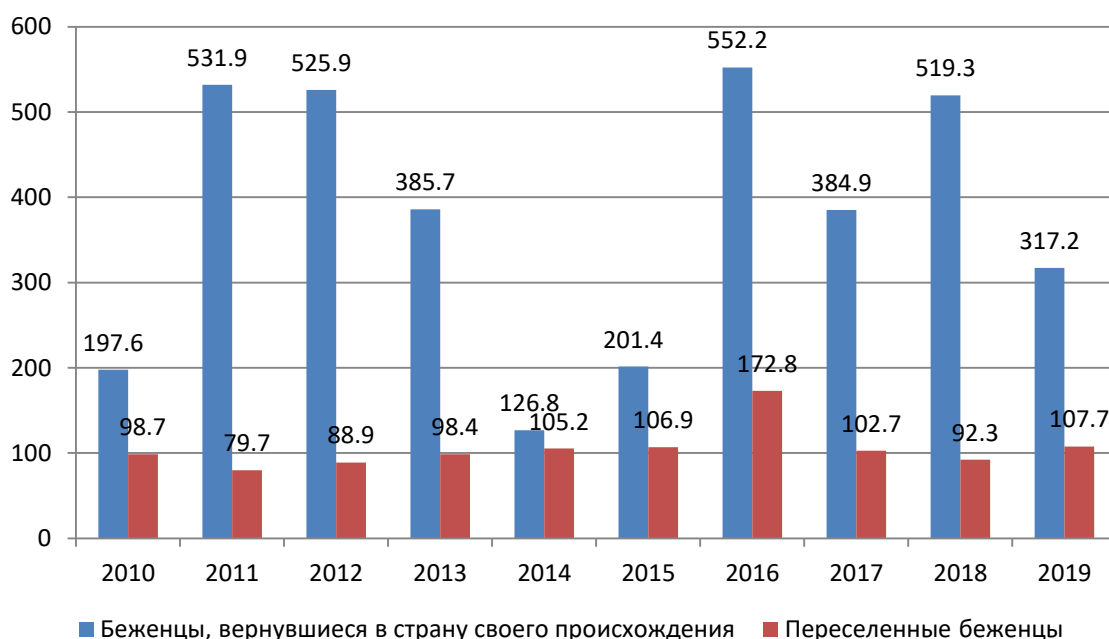


Рисунок 1.7 – Динамика количества беженцев, вернувшихся в страну происхождения, и переселенных лиц, 2010-2019 гг., тыс. человек [50]

В течение последнего десятилетия около 3,9 млн беженцев вернулись в страны своей гражданской принадлежности. В течение периода 2010-2019 гг. добровольное возвращение в страны происхождения достигло минимального значения в 2014 году (126 767 вернувшихся беженцев), максимальное количество вернувшихся беженцев было зафиксировано в 2018 году (519 321 человек) [50].

За период с 2010-2019 гг., почти четверть беженцев – 875 800 человек или 23% от общего числа возвращенцев, вернувшихся в страну своего происхождения, была представлена гражданами Афганистана (рисунок 1.8). В целом, почти три четверти от общего количества беженцев, вернувшихся в страну своей гражданской принадлежности, пришлось на следующие страны: Афганистан, Кот-д’Ивуар, Ирак, ДР Конго, Сомали, Южный Судан, ЦАР, Судан, Бурунди [30]. В 2019 году наибольшее число беженцев вернулось в Южный Судан (99 800 человек), что составляло 31% от общего числа возвратившихся переселенцев, в Сирию вернулось 95 000 человек, или 30% от общего количества возвращенцев, в Центральноафриканскую Республику возвратилось 46 500 человек, или 15%.



Рисунок 1.8 – Страновая принадлежность беженцев, вернувшихся в государства своего происхождения, 2010-2019 гг., тыс. человек [50]

В дополнение, переселение является одним из важнейших инструментом защиты наиболее уязвимых групп беженцев. В 2019 году 107 729 беженцев были переселены в 26 стран мира [50].

Основными странами, продолжающими принимать большинство переселяющихся беженцев в мире, остаются Канада, США и Австралия.

Количество беженцев, принятых для переселения по всему миру, увеличилось на 16,7% в 2019 году по сравнению с 2018 годом, когда количество данной категории лиц составило примерно 92 400 человек.

На рисунке 1.9 представлена динамика числа беженцев, переселенных в ключевые страны за период с 2005-2019 гг. В 2019 году в США было переселено 27,5 тысяч человек, что на 19,6% больше чем в 2018 году, когда число переселенцев составило 23 тысячи человек [50]. В целом, в последние годы наблюдается тенденция к сокращению числа беженцев, принятых на переселение в Соединенные Штаты Америки. Данное значительное сокращение числа беженцев-переселенцев связано с существенным снижением лимита приема вынужденных мигрантов и ужесточением мер безопасности при приеме беженцев из стран высокого риска [13]. Ожидается, что данный лимит будет продолжать снижаться: так, в 2020 году лимит приема беженцев составил 18 тысяч человек, что почти вдвое меньше по сравнению с 2019 годом. На протяжении последних лет Канада остается страной, принимающей на переселение наибольшее число вынужденных переселенцев. Так, в 2019 году в Канаду было переселено 30,1 тысяч человек, что на 7,5% больше по сравнению с 2018 годом, когда было переселено 28 тысяч беженцев.

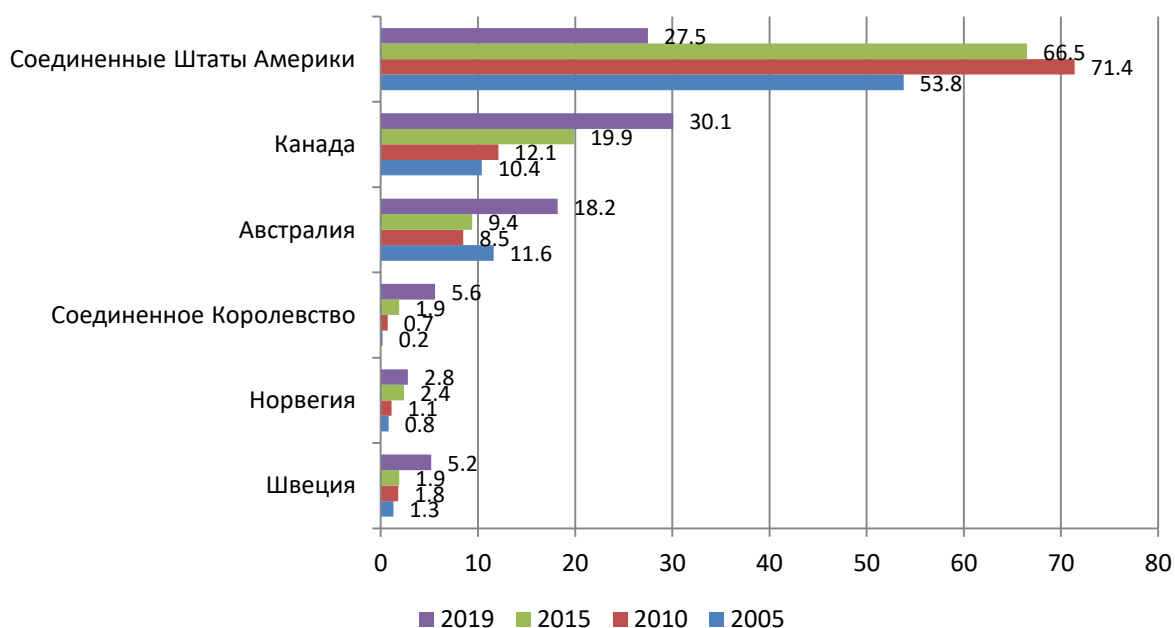


Рисунок 1.9 – Количество беженцев, переселенных основными странами переселения, 2005-2019 гг., тыс. человек [50]

COVID-19, существующие и новые вооружённые конфликты значительно повлияли на число вынужденных переселенцев в 2020 году. Поскольку исчерпывающие данные по числу вынужденных переселенцев в 2020 году отсутствуют, по оценкам УВКБ, к середине 2020 года их число в мире превысило 80 миллионов человек [42]. Новому потоку вынужденной миграции в первой половине 2020 году способствовали насильственные действия в Сирии, Демократической Республике Конго, Мозамбике, Сомали, Центральной Сахельском регионе Африки и Йемене. В дополнение, COVID-19 усугубил существующие проблемы, с которыми сталкиваются вынужденно перемещенные лица. Во время первой волны пандемии нового коронавируса 168 стран полностью или частично закрыли свои границы, в результате чего число новых ходатайств о предоставлении убежища сократилось на треть по сравнению с аналогичным периодом 2019 года. Согласно данным УВКБ ООН в 2020 году только 822 600 человек, большинство из которых были представлены внутренне перемещенными лицами, были возвращены в страны своего происхождения. В первой половине 2020 года 102 600 беженцев возвратились в страны своего происхождения, что на 22% меньше по сравнению с аналогичным периодом 2019 года. Кроме того, значительно сократилось количество переселенных беженцев. Так, в первой половине 2020 года во всем мире было переселено 17 400 беженцев, что вдвое меньше по сравнению с 2019 годом.

Таким образом, число вынужденных переселенцев в мире продолжает увеличиваться. В 2019 году было зарегистрировано самое высокое значение

данного показателя за время существования УВКБ ООН. При этом наблюдается снижение перспектив возвращения беженцев в страны своего происхождения, наряду с тенденциями к сокращению лимита приемов беженцев для переселения в некоторых странах.

1.3 Политика принимающих государств в отношении вынужденных мигрантов

Государства обязаны гарантировать защиту основных прав и свобод человека для своих граждан. При этом под защитой, в соответствии с общепризнанным определением Международного комитета Красного Креста, понимается деятельность, которая направлена на обеспечение уважения прав человека согласно действующим правовым нормам, то есть норм в области прав человека, международного гуманитарного права и законодательства о беженцах [38].

В случае если, правительство не может обеспечить исполнение данных обязательств, люди вынуждены покидать свои дома в поисках защиты в другой стране. В соответствии со Статьей 14 Всеобщей декларации прав человека, принятой в 1948 году, каждый человек имеет право искать убежище от преследования в другой стране [54].

Поскольку, по определению, закрепленному в Статье 1 Конвенции 1951 года, беженцы не находятся под защитой своих государств и нуждаются в международной защите, то меры по обеспечению безопасности и уважению прав человека осуществляет мировое сообщество. Следовательно, 145 государств, ратифицировавших Конвенцию 1951 года, в том числе и Республика Беларусь, обязаны гарантировать защиту беженцев на своей территории, уважать их права и относиться к ним в соответствии с международно признанными стандартами. Данная Конвенция наравне с Протоколом 1967 года, а также Конвенцией ОАЕ от 1969 года, регулирующей конкретные аспекты проблем беженцев в Африке, является основой международной правовой защиты беженцев, так как в них закреплены основные принципы, которые лежат в основе защиты беженцев, а также права, предоставляемые лицам, получившим статус беженца, и их обязанности.

Правовая защита беженцев начинается с момента прибытия человека на границу потенциальной страны убежища, то есть до получения законного статуса беженца. С этого момента начинает действовать важнейший принцип, лежащий в основе защиты прав беженцев и закрепленный в Конвенции 1951

года, - принцип невыдворения (non-refoulement). Невыдворение является в определенной степени основой системы защиты. Данный принцип упоминается в Статье 33 Конвенции о статусе беженцев 1951 года, и устанавливает обязанности государств не выдворять, то есть насильственно не возвращать, беженца на территорию страны, где его жизни или безопасности будет угрожать опасность по причине его принадлежности к определенной социальной группе, расе, религии, национальности [18]. Принцип невыдворения является общепризнанным правом человека. Однако существует два ограничения, относящиеся к данному принципу, а именно: принцип невыдворения не может применяться к лицам, обратившимся за получением статуса беженца, в случае, если есть разумные основания считать их угрозой национальной безопасности принимающей страны; а также в том случае, если лицо, просящее убежища, осуждено за совершение особо тяжкого преступления и, как следствие, представляет опасность для принимающего общества.

На государства возложена основная ответственность за обеспечение защиты беженцев. УВКБ на данном этапе выступает в качестве наблюдателя за соблюдением принципов и норм Конвенции о беженцах 1951 года и, в частности, за обеспечением международной защиты беженцев, подпадающих под компетенцию УВКБ ООН. УВКБ тесно сотрудничает с правительствами и международными организациями, предоставляя консультации и рекомендации по защите беженцев и внутренне перемещенных лиц.

Однако Конвенция 1951 года не регламентирует, каким образом ратифицировавшие ее государства должны устанавливать, подпадает ли то или иное лицо под определение «беженца». Напротив, на каждое государство-участник возложена ответственность за разработку процедур предоставления убежища и процесса определения статуса беженца. Как следствие, отсутствие наднациональных норм по вопросам предоставления убежища приводит к возникновению неравенства между различными государствами, поскольку законы о предоставлении убежища и статуса беженца, разработанные правительствами, как правило, основываются на различной обеспеченности стран ресурсами, проблемах национальной безопасности и на истории вынужденных миграционных перемещений.

Для того чтобы избежать возникновения данной проблемой ситуации с 1999 года на территории ЕС функционирует Общая европейская система предоставления убежища (CEAS), которая была разработана для обеспечения гармонизированных и единообразных стандартов для лиц, ищущих международной защиты в ЕС [43]. В ее основе лежит понимание того, что страны-члены ЕС, зоны открытых границ и свободы передвижения, разделяют одни и те же фундаментальные ценности, касающиеся обеспечения высоких стандартов защиты беженцев. На страны Европейского Союза возложена общая

ответственность по обеспечению справедливого обращения с просителями убежища и рассмотрению их дел согласно единым стандартам, что позволяет гарантировать одинаковый результат в независимости от страны, в которой подана заявка.

Общая европейская система предоставления убежища регулируется следующими пятью законодательными актами и одним ведомством [15]:

- Директива о процедурах предоставления убежища (The Asylum Procedures Directive);
- Директива об условиях приема (The Reception Conditions Directive);
- Директива о квалификации (The Qualification Directive);
- Дублинский регламент (The Dublin Regulation);
- Регламент EURODAC (The EURODAC Regulation);
- Европейский офис по вопросам предоставления убежища (The European Asylum Support Office).

Директива о процедурах предоставления убежища направлена на создание условий для принятия справедливых и своевременных решений о предоставлении убежища.

Директива об условиях приема гарантирует соблюдение общих условий приема (включая жилье, питание, одежду, доступ к медицинскому обслуживанию, образованию или занятости при определенных условиях) по отношению к просителям убежища по всему ЕС для обеспечения достойного уровня жизни в соответствии с Хартией основных прав ЕС.

Европейский офис по вопросам предоставления убежища занимается поддержкой внедрения Общей европейской системы предоставления убежища путем развития сотрудничества между странами ЕС по вопросам убежища за счет разработки учебных программ, оказания чрезвычайной помощи и содействия обмену информацией между странами.

Дублинский регламент закрепляет основные принципы, применяемые при рассмотрении прошений о получении убежища на территории стран-участников системы. Так, согласно статье 3 Дублинского регламента ответственность за предоставление убежища лежит на государстве, в которое проситель убежища впервые въехал в ЕС. Следовательно, в соответствие с положениями Дублинского регламента лица, ищущие убежища не имеют права подавать ходатайства о присвоении им статуса беженца в двух и более странах Европейского союза.

В рамках Дублинской системы разработана и функционирует специализированная компьютерная база данных EURODAC, которая предназначена для хранения отпечатков пальцев лиц, ходатайствующих о получении убежища, а также иностранцев, задержанных в связи с незаконным

пересечением «внешних границ» Европейского союза и пребыванием на территории стран-членов ЕС.

За период своего функционирования Дублинский регламент несколько раз подвергался изменениям, этому способствовало увеличение потоков вынужденных мигрантов в государства-члены ЕС. На данном этапе действует Регламент «Дублин III», принятый в 2013 году.

Проанализировав текст Дублинского регламента, можно сделать следующие выводы. С одной стороны, данный регламент содержит ряд принципов, которые по сегодняшний день позволяют предотвратить полномасштабную гуманитарную катастрофу на территории ЕС [16]. Так как, во-первых, позволяет избежать переадресации прошений лиц, ходатайствующих о получении убежища, от одной страны к другой для избегания ответственности за рассмотрение прошений. Данная ситуация не возникает поскольку существуют конкретные критерии определения ответственного за рассмотрение ходатайств государства. Во-вторых, принципы Дублинского регламента ограничивают число обращений, которые могут направлять просители убежища, поскольку до принятия данного законодательно акта лица, нуждающиеся в убежище, подавали прошения одновременно в несколько стран ЕС пока не получали статус беженца в одном из них. В результате это приводило к подаче одно и того же ходатайства о предоставлении убежища в более чем два государства. Следовательно, Дублинский регламент исключил возможность возникновения данной ситуации.

При этом, с другой стороны, Дублинская система во многом несправедлива по отношению к некоторым государствам-членам ЕС и беженцам, поскольку она усиливает давление на приграничные регионы ЕС и не позволяет гарантировать защиту лицам, ищущим убежище.

На сегодняшний день около 1 млн вынужденных переселенцев находятся на территории государств Европейского союза, не имея определенного правового статуса, что во многом говорит о неэффективности использования Дублинского регламента [48]. Данную неэффективность можно объяснить, прежде всего, несоблюдением странами-участниками Дублинской системы взятых на себя международно-правовых обязательств. Так, невзирая на продолжительный период функционирования процедуры рассмотрения прошений о предоставлении убежища, отдельные государства-члены ЕС с начала «кризиса беженцев» отказываются в полном объеме соблюдать свои обязательства. Ситуация также осложняется тем, что потоки беженцев являются непостоянными и распределяются неравномерно по всей территории ЕС. Так, поток беженцев варьировался от более чем 1,8 млн в 2015 году до примерно 142 000 в 2019 году, что на 92% меньше [15].

С целью решения проблемы значительного давления притока беженцев на приграничные страны ЕС (в первую очередь Италии и Греции) была разработана концепция распределения бремени (burden sharing), суть которой заключается в более равномерном распределении вынужденных мигрантов [19]. Концепция распределения бремени предписывает, что любое европейское государство может взять на себя ответственность за рассмотрение ходатайства просителя убежища, что способствует недопущению скопления данной категории лиц на территории одной или нескольких стран. В случае если ни одна из стран ЕС не проявляет инициативу взять на себя ответственность за рассмотрение ходатайств лиц, нуждающихся в убежище, то применяются принципы Дублинского регламента.

В дополнение, в 2020 году Европейская комиссия выдвинула предложение о реформировании Общей европейской системы предоставления убежища путем использования комплексного подхода в области миграционной политики и предоставление убежища, опирающегося на [17]:

- эффективные процедуры предоставления убежища и возвращения беженцев в страны происхождения;
- солидарность и справедливое распределение ответственности;
- укрепление партнерских отношений с третьими странами.

Несмотря на существующие проблемы, можно сделать вывод о том, что региональная система защиты вынужденных переселенцев позволяет более эффективно предоставлять защиту лицам, нуждающимся в убежище. Функционирование законодательства на наднациональном уровне способствует созданию прозрачной системы регулирования вынужденных миграционных потоков, так как происходит повышение уровня контроля над государствами за исполнением ими своих международно-правовых обязательств.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что проблема вынужденных переселенцев и поиск наиболее эффективных путей ее решения на сегодняшний день является одной из наиболее актуальных задач, которая стоит перед мировым сообществом. Глобальные данные отражают беспрецедентный рост числа перемещений, вызванных военными конфликтами и насилием. В 2019 году число вынужденных переселенцев достигло рекордного уровня - 79,5 млн человек, 32,7% из которых представлены беженцами. Причем данный поток беженцев оказывает неравномерное давление на принимающие государства: более 85% беженцев были приняты развивающимися странами, из которых 27% приняли наименее развитые страны. Основные страны происхождения беженцев не менялись на протяжении последнего десятилетия: 68% беженцев прибыли из Сирии, Венесуэлы, Афганистана, Южного Судана, Мьянмы.

Несмотря на увеличение числа вынужденных переселенцев, наблюдается снижение перспектив возвращения беженцев в страны своего происхождения, наряду с тенденциями к сокращению лимита приемов беженцев для переселения в некоторых странах. И хотя некоторые государства продолжают предлагать решения для беженцев, в целом этих усилий оказалось недостаточно для решения данной глобальной проблемы. Что подтверждает необходимость международного сотрудничества в области миграции с целью создания условий для безопасного и упорядоченного перемещения граждан, совместно с усилиями по предотвращению и урегулированию военных конфликтов и искоренения насилия в мире.

ГЛАВА 2

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ВЫНУЖДЕННОЙ МИГРАЦИИ

2.1 Динамика миграции вынужденных переселенцев в Евросоюзе

На протяжении тысячелетий миграционные потоки формировали Европу. Миллионы людей эмигрировали из европейских стран, или наоборот перемещались на их территорию, тем самым расселяясь во все уголки земного шара. В большинстве своем данное движение было добровольным, но в истории Европы встречались ситуации, вынужденной миграции, от изгнания евреев из Испании до гуманитарных трагедий Второй мировой войны и более поздних перемещений населения в Юго-Восточной Европе после этнических конфликтов и войн.

Последствия Второй мировой войны, приведшие к огромному потоку вынужденных переселенцев и полномасштабному гуманитарному кризису, послужили толчком к принятию Конвенции 1951 года о статусе беженцев, что обеспечило создание международно-правовой базы для защиты вынужденных переселенцев.

В течение первых десятилетий послевоенного периода история вынужденной миграции определялась последствиями холодной войны и потоками переселенцев, бежавших от коммунизма в западноевропейские государства. В течение данного периода наиболее многочисленные потоки беженцев были вызваны кризисами в Венгрии в 1956 году и в Чехословакии в 1968 году [28].

Однако начиная уже с 1970-х годов, число просителей убежища, прибывающих в страны Западной Европы, начало увеличиваться. В течение данного периода основной поток беженцев был направлен из стран Латинской Америки, что было вызвано военными переворотами в Чили и Уругвае в 1973 году, а также в Аргентине в 1976 году [28]. Несмотря на то, что большинство вынужденных переселенцев нашли убежище в странах Северной Америки, 230 000 человек были переселены в Западную Европу [50].

Вопреки тому, что в 1980-х годах просители убежища из Африки, Азии и Латинской Америки въезжали в Европу, европейские государства находились в сравнительной изоляции от событий, происходящих на этих континентах. Однако уже в 1990-х годах страны Европы столкнулись с миграционным кризисом, который был вызван рядом факторов, включающих: распад

Советского Союза и войны в бывшей Югославии; войны западных держав в Ираке и Афганистане, что впоследствии привело к закреплению за данными странами статуса крупнейших государств-источников беженцев. В результате количество вынужденных переселенцев в 1990-1994 гг. увеличилось в более чем 2 раза по сравнению с 1985-1989 гг., и составило 2,4 млн человек (рисунок 2.1).

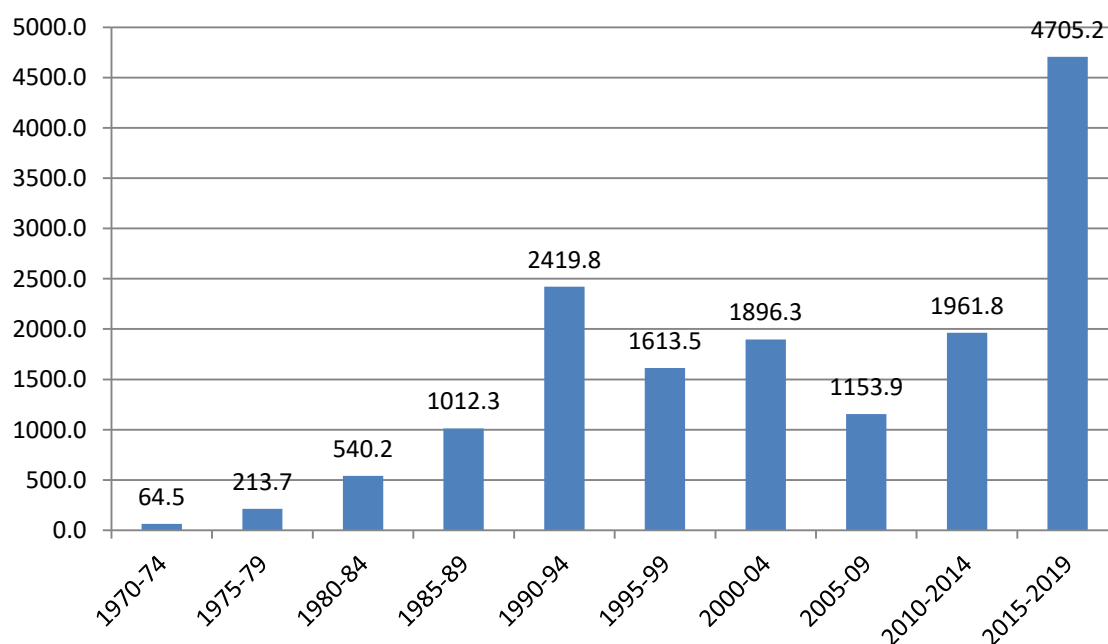


Рисунок 2.1 – Динамика количества вынужденных переселенцев в странах ЕС, 1970-2019 гг., тыс. человек [50]

Основными странами происхождения вынужденных переселенцев в этот период выступали Союзная Республика Югославия, Румыния, Турция, Ирак и Афганистан [50].

В период 1995-1999 гг. количество беженцев, направляющихся в страны Европы, сократилось на 33,3% по сравнению с предыдущим периодом, однако уже в первые годы XXI века число вынужденных переселенцев увеличилось на 15,9%.

После сокращения числа беженцев в странах ЕС в течение 2005-2009 гг., начиная с 2011 года, наблюдается стремительный рост числа просителей убежища, что положило начало возникновению нового миграционного кризиса в Европе.

Несмотря на наличие определенного опыта в сфере вынужденной миграции, миграционный кризис 2015 года застал страны ЕС врасплох. В 2015 году более миллиона человек бежали в Европу, что стало рекордным годом для

миграции. Но с тех пор многое изменилось. По мере приближения 2019 года все меньше и меньше людей пытаются попасть в Европу нерегулярным путем.

Динамика количества ходатайств, поданных лицами, впервые или повторно ищущими убежища, представлена на рисунке 2.2. В период с 2010 по 2012 год наблюдалось постепенное увеличение числа ходатайств о предоставлении убежища в странах ЕС [6]. В среднем темп прироста числа прошений за данный период составил 14,1%. Однако, по прошествии данного периода число лиц, ходатайствующих о получении убежища росло более быстрыми темпами, а именно: 400 500 заявлений в 2013 году, 594 200 в 2014 году и около 1,3 миллиона в 2015 году. При этом в 2016 году их число немного сократилось и составило около 1,2 миллиона. В 2017 году число ходатайств о предоставлении убежища значительно снизилось на 44,5% по сравнению с 2016 годом и продолжило сокращаться также в 2018 году.

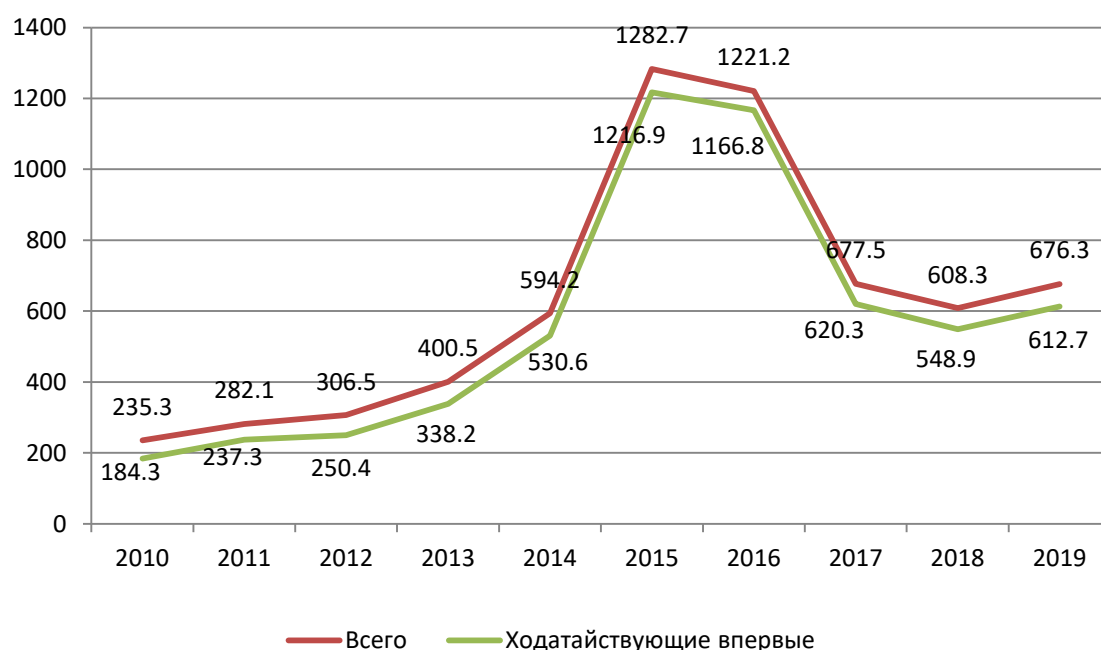


Рисунок 2.2. -Количество ходатайств о предоставлении убежища гражданами стран, не входящих в ЕС, 2010-2019, тыс. человек [6]

В 2019 году 676 300 просителей убежища обратились за международной защитой в 27 нынешних государств-членов Европейского Союза (ЕС-27), что на 11,2% больше по сравнению с 2018 годом. Данное увеличение числа прошений о предоставлении убежища по сравнению с тем же периодом предыдущего года произошло впервые с 2015 года. По мнению Европейского офиса по вопросам предоставления убежища (EASO) данный рост обусловлен, в первую очередь, ухудшением политической ситуации в некоторых странах Латинской Америки [27]. Так, граждане Венесуэлы, столкнувшиеся с тяжелейшим политическим и экономическим кризисом, подали в два раза

больше ходатайств о предоставлении убежища в 2019 году по сравнению с 2018.

Из 676 300 просителей убежища в странах ЕС в 2019 году 612 700 человек, что составляет 90,6%, являются впервые обратившимися за убежищем в странах-членах Евросоюза. Под лицами, впервые обратившимися за международной защитой, понимаются лица, которые впервые подали прошение о предоставлении убежища в данном государстве ЕС, что исключает повторных заявителей в данной стране, и как следствие позволяет более точно отразить количество вновь прибывших лиц, которые обратились за международной защитой в конкретном государстве Евросоюза [6]. В 2019 году количество повторных заявителей, то есть лиц, подавших заявку более чем один раз, достигло 63 600 человек, что составляет 9,4% от общего числа заявителей.

Говоря о динамике количества ходатайств о предоставлении убежища в отношении отдельных государств-членов ЕС, то большинство ходатайств в 2015 и 2016 годах приходилось на долю Германии, причем их доля составляла 36% и 60% соответственно от общего числа ходатайств, поступивших в ЕС (рисунок 2.3).

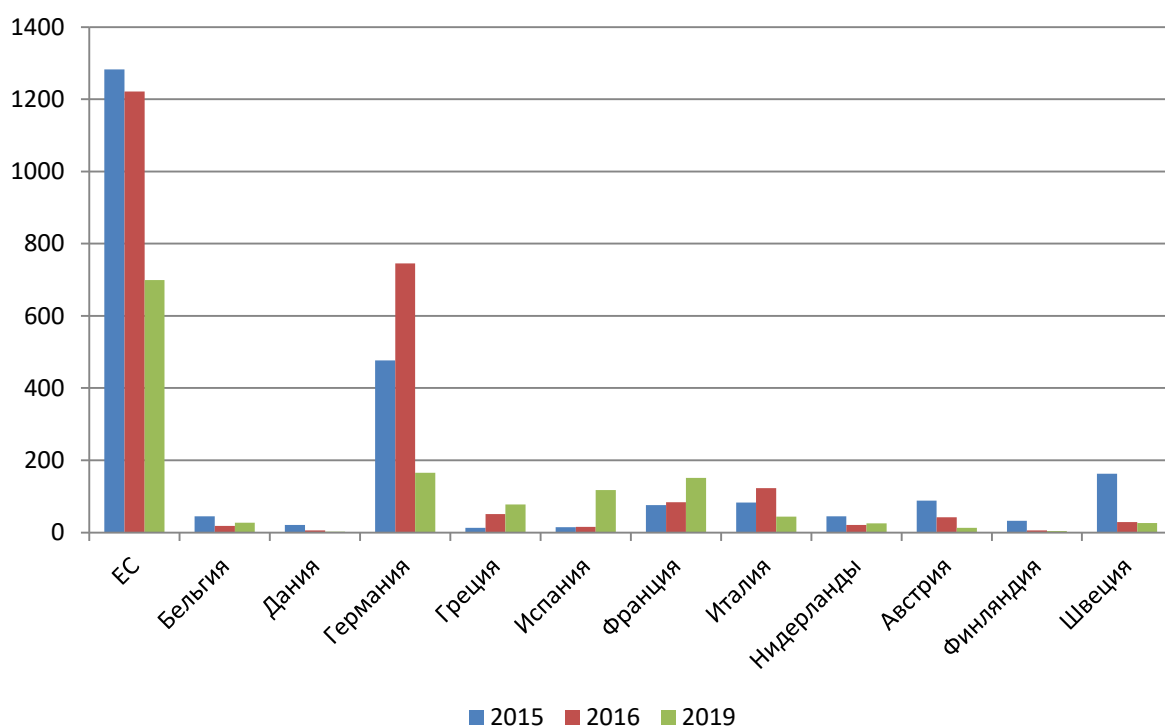


Рисунок 2.3 – Динамика количества впервые поданных ходатайств о предоставлении убежища в отдельных государствах ЕС, тыс. человек [6]

Динамика количества ходатайств о получении убежища в государствах ЕС отражает различные тенденции в зависимости от изменяющихся миграционных маршрутов, а также временных лагов, существующих между

прибытием и регистрацией беженцев. Так, для Швеции и Австрии рекордным годом по количеству ходатайств стал 2015 год, для Германии и Италии – 2016, а для Греции, Испании и Франции наибольшее число заявок поступило в 2019 году, когда общее число ходатайств в ЕС резко сократилось.

При сравнении изменений числа ходатайств в 2016 и 2019 годах, наиболее заметными являются противоположные тенденции, наблюдаемые в Германии и Испании. Так, в 2019 году количество заявок о предоставлении убежища в Германии сократилось на 22% по сравнению с 2016 годом, тогда как в Испании в 2019 году их количество увеличилось почти в 8 раз по сравнению с 2016 годом.

Несмотря на это, Германия остается основной страной, принимающей беженцев уже восемь лет подряд. В 2019 году наибольшее число прошений о предоставлении убежища было направлено в Германию, Францию и Италию (рисунок 2.4).

В 2019 году в Германию было направлено 142 400 заявок о получении убежища, что составляет 23,3% от общего числа заявок, зарегистрированных в ЕС [6]. При этом данный показатель сократился почти на 10% по сравнению с предыдущим годом. Франция зарегистрировала 119 900 заявок, или 19,6% от общего числа, Испания – 115 200, или 18,8%, в Грецию было подано 74 900 заявок, или 12,2 % и в Италию - 35 000 прошений, или 5,7 %.

Наиболее значительный прирост числа прошений наблюдался в Испании, где количество лиц, впервые обратившихся за убежищем, увеличилось на 118,4% по сравнению с 2018 годом. Затем следует Швеция и Бельгия, где прирост количества ходатайств в 2019 году составил 27,9% и 27,4% соответственно. При этом наибольшее снижение по сравнению с предыдущим годом наблюдалось в Италии, Германии и Австрии, где количество ходатайств о предоставлении убежища сократилось на 34,5%, 12% и 7% соответственно.

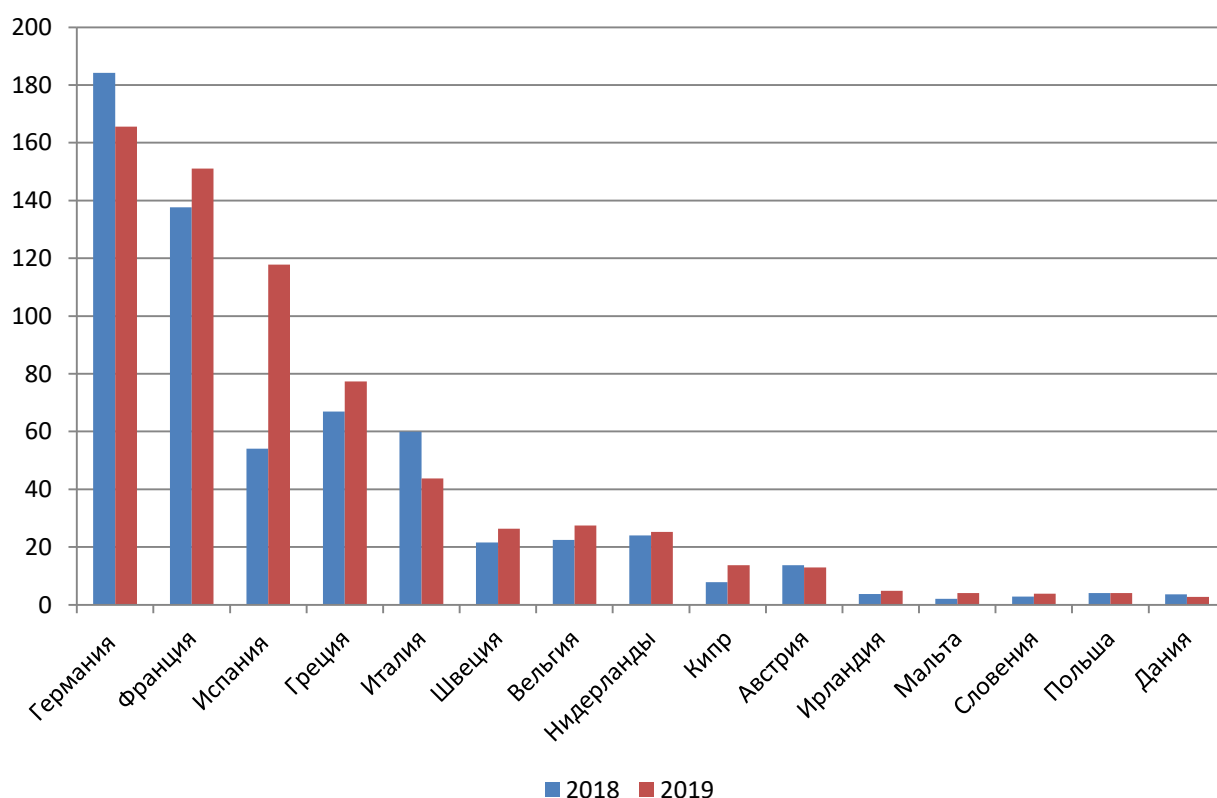


Рисунок 2.4 - Число впервые обратившихся за убежищем (не являющихся гражданами ЕС-27), 2018 и 2019 годы, тыс. человек [6]

В целом, на протяжении всего данного периода ситуация оставалась неизменной во многих странах ЕС, а именно: просители убежища были сосредоточены на небольшом количестве государств-членов, тем самым оказывая на них существенно давление, в то время как остальные страны ЕС практически не были затронуты. Большинство вынужденных переселенцев направились в страны, находящиеся на границе ЕС (Греция и Италия), кроме этого большое количество беженцев приняли некоторые государства-члены, признающие необходимость внести активный вклад в преодоление миграционного кризиса (например, Германия, Швеция, Испания и Австрия).

Что касается стран происхождения просителей убежища в странах-членах ЕС, то большинство лиц, впервые ходатайствующих о получении убежища, происходит из Сирии, Афганистана и Венесуэлы. Начиная с 2013 года, Сирия является страной происхождения большей части просителей убежища в государствах ЕС [6]. В 2019 году число граждан Сирии впервые сократилось на 7% с 83 310 человек в 2018 до 77 745, при этом доля граждан Сирии от общего числа заявителей сократилась с 14,6% в 2018 году до 12,1% в 2019 году (рисунок 2.5).

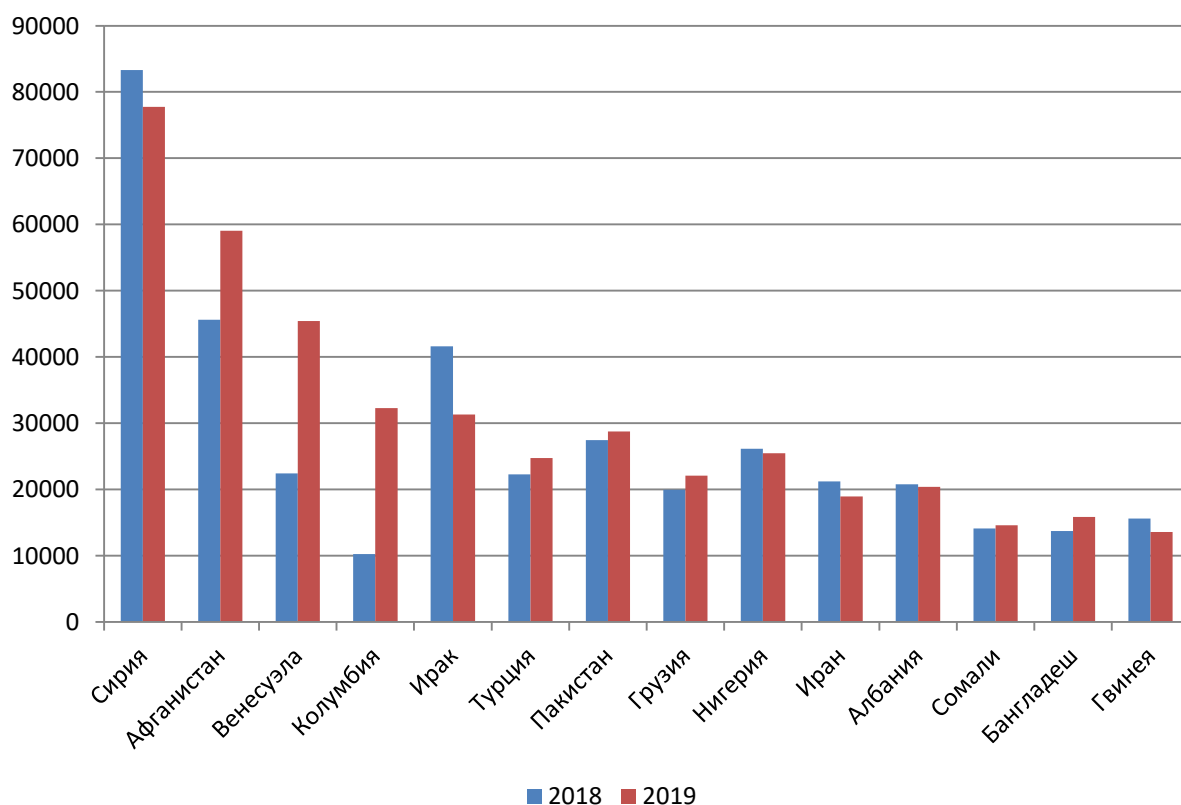


Рисунок 2.5 - Гражданство лиц, впервые обратившихся за убежищем (не являющихся гражданами ЕС-27), ЕС-27, 2018 и 2019 гг. [6]

Впервые обратившиеся за убежищем граждане Афганистана в 2019 году составили 8,6% от общего числа ходатайствующих, затем следуют граждане Венесуэлы – 7,3%, Колумбии – 5,2% и Ирака – 4,4%.

Наиболее существенный прирост числа прошений данной категорией лиц наблюдался в 2019 году в Венесуэле, число заявлений увеличилось почти вдвое по сравнению с 2018 годом. Количество ходатайств, поданных гражданами Колумбии и Афганистана, увеличилось 215,3% и 29,5% соответственно в 2019 году по сравнению с предыдущим годом.

С другой стороны, наибольшее снижение количества ходатайств о предоставлении убежища наблюдалось в отношении граждан Ирана и Сирии, где в 2019 году было подано на 10,6% и 6,7% соответственно меньше заявок по сравнению с 2018 годом.

Таким образом, по сравнению с предыдущими потоками вынужденных переселенцев, например, во время войны в бывшей Югославии в 1990-х годах, нынешний поток просителей убежища является более разнообразным с точки зрения стран происхождения и личностных характеристик. Кроме этого, число несопровождаемых несовершеннолетних увеличилось в современном потоке вынужденных мигрантов. Данные факты усиливают давление на системы предоставления убежища в принимающих странах, хотя в некоторых

государствах ЕС в настоящее время действуют более эффективные правовые и институциональные системы, чем в 1990-е годы.

Решения в отношении ходатайств, поданных просителями убежища, подразделяются на решения первой инстанции и окончательные решения, принимаемые после апелляции. Решения первой инстанции могут быть положительными, то есть ходатайство о получении убежища принято и ходатайствующее лицо получает или статус беженца, или вторичную защиту, или ему предоставляет гуманитарная защита [31]. В случае если принятое решение является негативным, то ходатайство о предоставлении убежища отклонено. Решение, принимаемое административным или юридическим органом, после апелляции является окончательным и не поддается дальнейшему обжалованию.

Что касается решений, принятых в отношении просителей убежища, то согласно данным Статистической службы Европейского союза в 2019 году в государствах-членах ЕС было принято 540 800 решений первой инстанции и еще 296 600 окончательных решений после апелляции [7]. В результате в отношении 38% заявок первой инстанции были приняты решения положительного характера, а именно:

- 109 000 получили статус беженца;
- 52 000 человек была предоставлена вторичная защита;
- 45 000 получили гуманитарную защиту.

Окончательные решения, принятые после апелляции, имели 30,6% положительных результатов:

- 33 000 человек получили статус беженца;
- 30 000 человек была предоставлена вторичная защита;
- 28 000 человек получили гуманитарную защиту.

На рисунке 2.6 представлены решения первой инстанции, принятые государствами-членами ЕС, относительно предоставления убежища за 2019 год. Наиболее заметной особенностью является высокая доля отклоненных ходатайств о предоставлении убежища. На уровне ЕС в 2019 году доля отклоненных ходатайств по решению первой инстанции превысила 60%, доля лиц, которым был предоставлен статус беженца, составила 20%.

Несмотря на то, что Квалификационная Директива ЕС устанавливает минимальные стандарты для стран Европейского Союза, существуют значительные различия в рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища. Поэтому результаты варьируется в зависимости от страны ЕС: наименьшая доля отказов наблюдалась в Испании (положительное решение было получено в отношении 66,2% ходатайств), при этом наибольшая их доля была зарегистрирована в Венгрии (положительное решение было принято в отношении 8,5% ходатайств).

Германия, получившая наибольшее число ходатайств о предоставлении убежища, в 2019 году отклонила 54% прошений, в то время как Франция отклонила более 75% ходатайств о получении убежища.

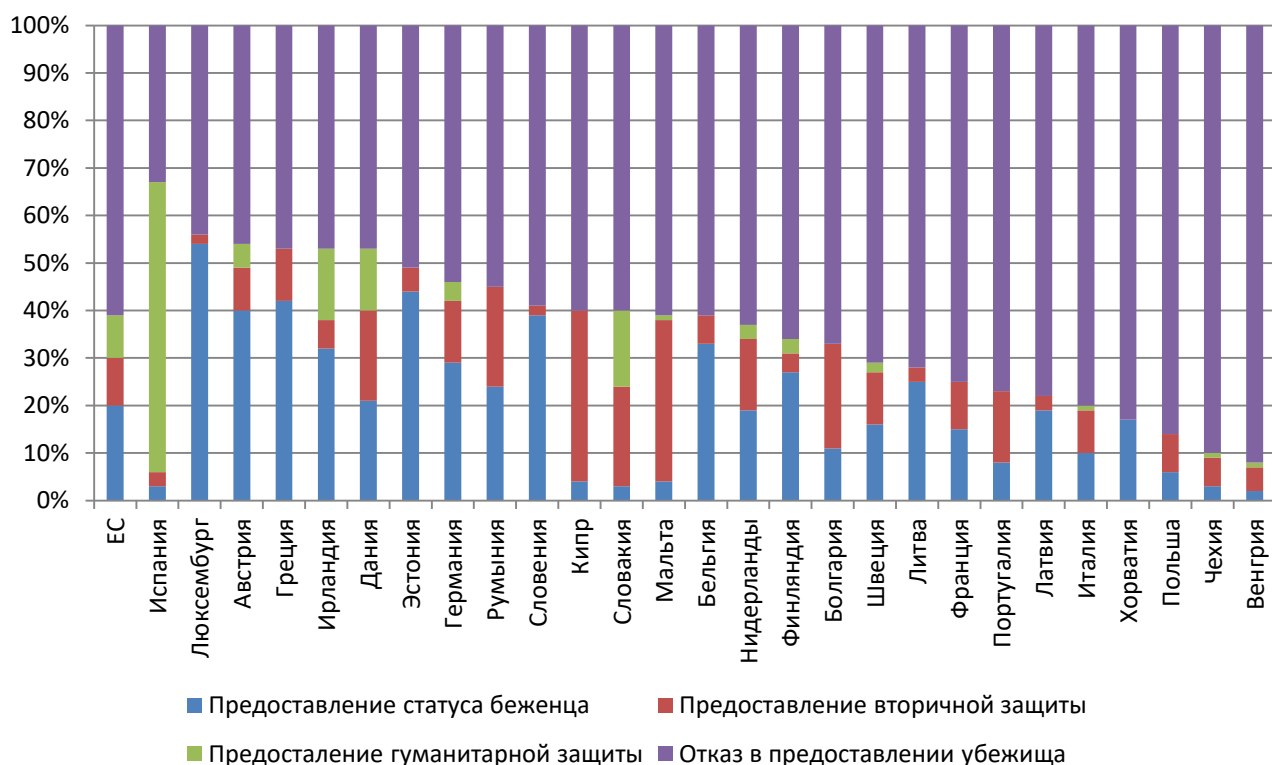


Рисунок 2.6 – Результаты решений первой инстанции о предоставлении убежища, 2019 год, % [7]

При анализе изменений доли отрицательных решений первой инстанции с 2015 года, данные статистической службы Европейского союза отражают ее колебание между 38% в 2016 году и 62% в 2018 году [7]. На данный момент отсутствуют достоверные данные, отражающие, то какая доля лиц, которым было отказано в предоставлении убежища, получит решение о возвращении в страну своего происхождения и какая доля данных лиц будет фактически возвращена. Согласно докладу Института Миграционной Политики (Migration Policy Institute) в период с 2015-2018 годы доля просителей убежища, фактически покинувших страны ЕС, составляла 35-47% от общего количества лиц, которым было отказано в получении статуса беженца (таблица 2.1).

Таблица 2.1 – Граждане третьих стран, которым необходимо покинуть территорию ЕС, и фактически покинувшие территорию, 2015-2018 гг.

	2015	2016	2017	2018
Решения о возврате	528 645	486 150	505 300	478 155

Окончание таблицы 2.1

Фактические возвраты	196 190	228 905	189 740	170 360
Доля фактически реализованных возвратов	37%	47%	37%	35%

Примечание: источник [14].

Учитывая тот факт, что зачастую принятие решения о предоставлении защиты занимает несколько лет и доля фактически вернувшихся в страну своего происхождения лиц, которым было отказано в предоставлении статуса беженца, является значительно низкой, говорит о том, что сотни тысяч людей находятся в уязвимом положении, в основном не имея право на трудоустройство и с ограниченным доступом к социальным услугам.

Таким образом, миграционный кризис, начавшийся в Европе в 2014-2015 гг. привел к возникновению вынужденных миграционных потоков, превосходящих другие потоки вынужденных мигрантов за последние тридцать лет. При этом, несмотря на то, что в последние годы в странах Европейского Союза наблюдалась тенденция к снижению числа ходатайств о предоставлении убежища, количество заявок на получение статуса беженца в Европе в 2019 достигло рекордного значения с 2017 года. Важной особенностью является неравномерное распределение вынужденных переселенцев по территории ЕС – более 61% беженцев приняли 3 страны: Германия, Франция и Испания. Заметной тенденцией является также увеличение доли отклоненных ходатайств о предоставлении убежища в странах Европы – в 2019 году только пятой части просителей был предоставлен статус беженца.

2.2 Оценка влияния притока беженцев на экономику стран Европы

Несмотря на то, что влияние миграции на экономику, как принимающих стран, так и стран происхождения довольно хорошо изучено, влияние беженцев на экономику принимающих государств, напротив, требует глубокого изучения. В целом, на сегодняшний день сложно оценить долгосрочные экономические последствия приема беженцев, поскольку до начала миграционного кризиса исследования, направленные на изучение влияния вынужденных переселенцев практически не проводились.

При этом многие эксперты утверждают, что приток беженцев в краткосрочной перспективе приведет к увеличению расходов, что связано с необходимостью обеспечения вынужденных переселенцев продовольствием, жильем и медицинской помощью [11]. Кроме этого, приток вынужденных переселенцев может оказать негативное воздействие на заработную плату и занятость местного населения.

При этом в долгосрочной перспективе поток беженцев может оказать положительное влияние на экономику принимающих государств за счет устранения тревожных демографических тенденций, наблюдающихся во многих развитых странах. В дополнение, вынужденные переселенцы способствуют инновациям, предпринимательству и росту ВВП. Вынужденные мигранты могут также создавать возможности для трудоустройства и привлекать помощь и гуманитарные инвестиции, например, в инфраструктуру, что принесет пользу, как беженцам, так и обществу в целом. На макроуровне беженцы стимулируют потребление, даже если это касается предметов первой необходимости. Это вызывает ответную реакцию предложения с последующими инвестициями в розничную торговлю и транспорт и повышением ВВП.

Изданное в 2014 году исследование директора Центра исследований беженцев Оксфордского университета Александра Беттса под названием «Экономика беженцев: Переосмысление популярных предположений» (Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions), обнаружило, что присутствие беженцев значительно оживляет местную экономику в результате дополнительной покупательной способности, создания рабочих мест и развития человеческого капитала [10]. Так, в исследовании отмечается, что беженцы по всему миру взаимодействуют с рынками, даже в условиях нахождения в закрытых лагерях может наблюдаться экономическая активность. Беженцы заняты в производстве и предпринимательстве, поэтому ответ на вопрос являются ли вынужденные переселенцы благом или бременем, во многом зависит не от их социально-экономических характеристик, а от политики, проводимой принимающими странами. Так, предоставление им возможности трудоустройства, доступа к капиталу и получению образования, можно рассматривать как долгосрочные инвестиции, которые могут привести к положительным экономическим результатам.

В исследовании, проведенном в 2018 году в Парижской школе экономики под руководством Иполлита Д'Алби, (Hippolyte d'Albis), была проанализирована статистика 15 стран Западной Европы за 1985-2015 год [21]. С целью оценки воздействия потока вынужденных переселенцев на экономику, ученые построили векторную модель авторегрессии, которая позволяет проанализировать влияние случайных возмущений на переменные.

В результате проведения данного исследования ученые выяснили, что приток вынужденных мигрантов оказывает позитивное влияние на экономику страны: благодаря им увеличивается ВВП на душу населения и сокращается уровень безработицы. В дополнение, дополнительные государственные расходы, которые часть упоминаются как «бремя от приема беженцев», существенно перевешиваются за счет роста налоговых поступлений. Однако, данный положительный эффект наблюдается через 3-7 лет, что можно объяснить тем, что далеко не все беженцы остаются в принимающих странах, а также трудностями, с которыми они сталкиваются в процессе поиска работы из-за законодательных ограничений.

Следовательно, миграционный кризис, наблюдающийся в Евросоюзе, вряд ли станет причиной экономического кризиса, скорее напротив поможет решить некоторые уже существующие проблемы. Очевидно, что принимающие страны и европейское общество столкнутся со множеством политических проблем. Однако данные проблемы будут устранены, когда общество получит достоверную информацию, свидетельствующую о положительном влиянии переселенцев на экономику принимающих стран.

В данном контексте важно отметить, что страны Европейского союза сталкиваются с тревожными тенденциями, а именно: старение населения и стремительное сокращение численности населения. Так, коэффициент возрастной зависимости, который представляет собой отношение числа пожилых людей в возрасте от 65 лет и старше к количеству людей трудоспособного возраста (от 15 до 64 лет), составил в 2019 году 31% [32]. В течение последних десятилетий наблюдается тенденция к росту данного показателя: в 2019 году зафиксировано увеличение коэффициента возрастной зависимости на 5% по сравнению с 2009 годом, когда значение коэффициента достигло 26%. Причем, согласно последним демографическим прогнозам статистической службы Европейского Союза, население Евросоюза продолжит сокращаться. Так, к 2100 году ожидается увеличение коэффициента возрастной зависимости почти в два раза по сравнению с 2019 годом до 57% [47]. Это означает, что на каждого пожилого человека в возрасте 65 лет и старше будет приходиться менее двух человек трудоспособного возраста.

В течение периода с 2010-2019 гг. количество людей в возрасте от 65 лет и старше в странах Европейского союза постепенно увеличивалось и составило в 2019 году 20,46% от общего количества населения ЕС, что на 2,8% больше по сравнению с 2010 годом [48]. Как следствие, доля людей трудоспособного возраста продолжала снижаться в течение рассматриваемого периода, и сократилась на 2,53% в 2019 году по сравнению с 2010 годом (рисунок 2.7).

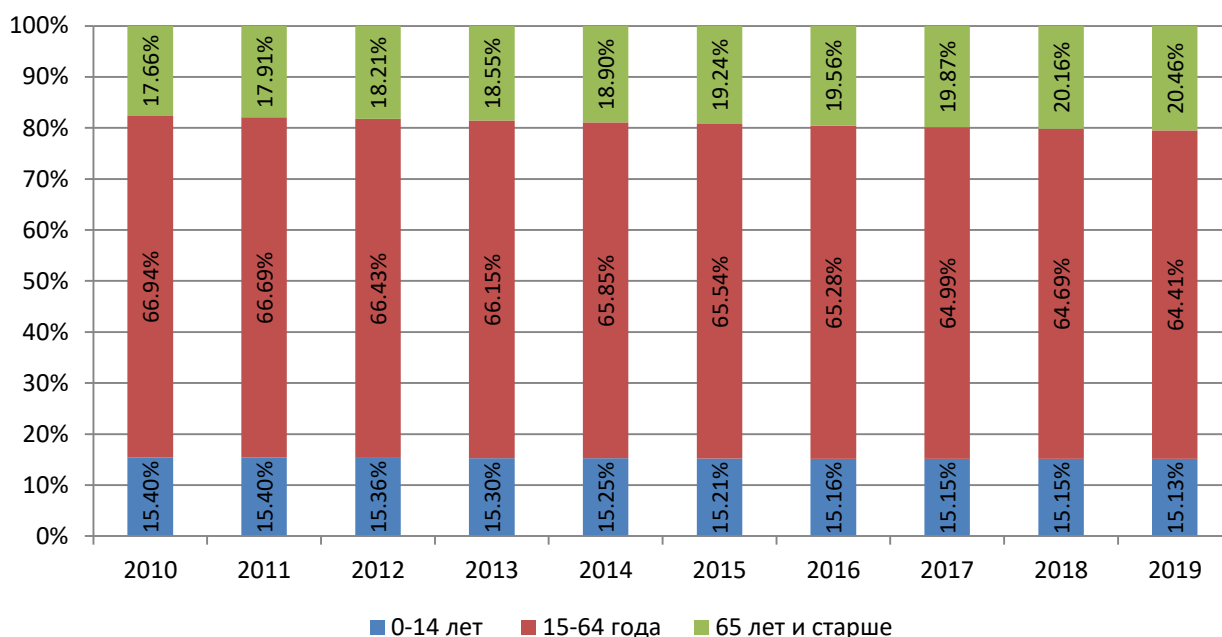


Рисунок 2.7 - Структура населения ЕС по возрасту 2010-2019 гг., % от численности [48]

Для поддержания экономического роста и объема промышленного производства в Европе крайне необходим приток молодых рабочих. По данным ОЭСР, чтобы избежать стагнации, необходимо, чтобы ЕС добавил 50 миллионов человек к своей рабочей силе к 2060 году [23]. Такой демографический сдвиг также необходим для финансирования пенсий растущего в Европе пожилого населения. Приток людей – это то, в чем сейчас нуждается регион, и это именно то, что сейчас предлагается, хотя и в силу неблагоприятных обстоятельств.

Таким образом, страны Европы нуждаются в приросте численности населения, поэтому приток беженцев, большинство из которых являются молодыми людьми, может стать решением данной проблемы. Так, более трех четвертей (77,3 %) лиц, впервые обратившихся за убежищем в ЕС-27, в 2019 году были моложе 35 лет; лица в возрасте от 18 до 34 лет составляли чуть менее половины (47,0 %) от общего числа просителей убежища, в то время как почти треть (30,3 %) были несовершеннолетними в возрасте до 18 лет (рисунок 2.8).

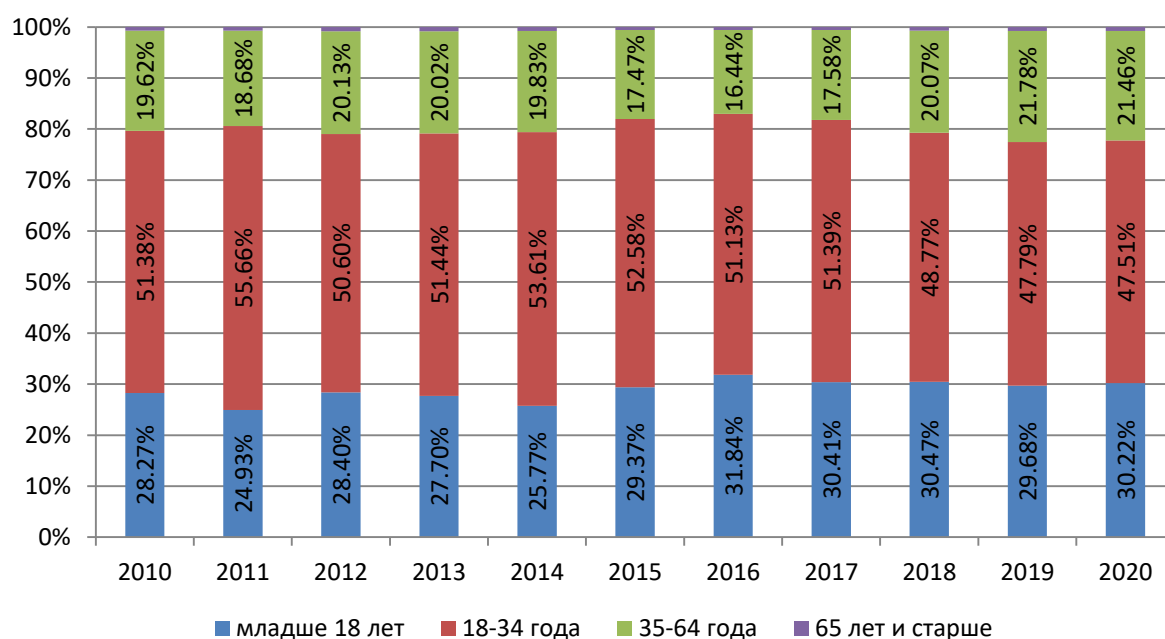


Рисунок 2.8 – Возрастная структура просителей убежища в 2010-2020 гг., % от численности [6]

Такое возрастное распределение просителей убежища наблюдалось почти во всех государствах-членах ЕС-27, причем наибольшую долю просителей составляли лица в возрасте от 18 до 34 лет. Однако было несколько исключений из этой модели: Германия, Эстония, Литва, Венгрия, Австрия и Польша сообщили о более высокой доле просителей убежища в возрасте до 18 лет.

Половое распределение просителей убежища в странах ЕС в 2019 году отражает преобладание числа мужчин (61,9 %) по сравнению с женщинами (38,1%) [6]. Среди самой молодой возрастной группы (0-13 лет) мужчины составили 51,2% от общего числа заявителей в 2019 году. Большие различия наблюдались у просителей убежища в возрасте 14-17 и 18-34 лет, где 67,9% и 69,0%, соответственно, просителей убежища были мужчинами, причем эта доля снизилась до 58,0% в возрастной группе 35-64 года. По ЕС в целом число заявителей-женщин в 2019 году превысило число заявителей-мужчин в возрасте 65 лет и старше, хотя эта группа была относительно небольшой и составляла всего 0,8 % (0,5% женщин и 0,3% мужчин) от общего числа просителей убежища.

Что касается влияния притока беженцев на европейский рынок труда, то вынужденные мигранты могут занимать важные ниши, как в быстрорастущих, так и в сокращающихся секторах экономики и способствовать формированию гибкости рынка труда [10]. Согласно теории двойного рынка труда, новички, как правило, заполняют вторичный рынок труда, характеризующийся «низким уровнем квалификации, низкими заработками, легким входом, непостоянством

работы и низкой отдачей от образования или опыта» [22]. В то же время развитые страны находятся в постоянном поиске квалифицированной рабочей силы в условиях тревожного сокращения активного населения.

Однако, проанализировав имеющуюся информацию об уровне образования детей и молодежи беженцев, можно выявить существующие на данный момент явные проблемы [24]:

- 77% детей-беженцев посещают начальную школу (существует риск неграмотности), в то время как на мировом уровне 91% детей посещают начальную школу;
- 31% подростков-беженцев посещают среднюю школу, в то время как 84% подростков в мире посещают среднюю школу;
- 3% молодежи из числа беженцев посещают высшие учебные заведения, в то время как 36% молодежи мира обучается по программам высшего образования.

С целью решения проблем, связанных с предоставлением беженцам доступа к образованию в 2015 году была принята Нью-Йоркская декларация для беженцев и мигрантов (The New York Declaration for Refugees and Migrants), которую подписали 193 государства, что отражает понимание стран мирового сообщества важности обучения беженцев как основного фактора, определяющего успех их интеграции в принимающие страны. Таким образом, данная декларация подчеркивает основную роль образования в решении нынешнего миграционного кризиса [53].

Очевидно, что влияние притока беженцев на экономику государств ЕС будет разниться в зависимости от страны, поскольку экономические последствия будут зависеть не только от количества вынужденных переселенцев, но также и от различий в правовом положении о доступе лиц, ищущих убежища, на рынок труда.

В целом, влияние беженцев на экономику и рынок труда принимающей страны можно оценить с помощью матрицы SWOT (таблица 2.2).

Таблица 2.2 – SWOT-анализ влияния беженцев на экономику и рынок труда принимающей страны

Сильные стороны	Слабые стороны
- оказание положительного влияния на экономику за счет устранения тревожных демографических тенденций; - стимулирование потребления на макроуровне, и как следствие создание дополнительной покупательной способности; - создание рабочих мест, в результате чего сокращается безработица; - увеличение налоговых поступлений, которое значительно перевешивает государственные расходы, связанные с приемом беженцев; - содействие формированию гибкости рынка труда;	- увеличение расходов, связанных с необходимостью обеспечения вынужденных переселенцев продовольствием, жильем и медицинской помощью; - более низкий уровень образования и профессиональной подготовки, наличие языкового барьера; - длительный период рассмотрения ходатайств о получении убежища, на протяжении которого, беженцы, как правило, лишены возможности работать; - положительный эффект влияния беженцев на экономику становится заметен через 3-7 лет.
Возможности	Угрозы
- поддержание экономического роста и объема промышленного производства за счет притока молодых рабочих; - снижение нагрузки на пенсионную систему; - при использовании эффективной программы интеграции вынужденные мигранты обеспечивают рост ВВП на душу населения; - привлечение гуманитарных инвестиций, которые могут быть направлены на осуществление проектов развития.	- понижающее давление на заработную плату местного населения за счет возникновения избытка рабочей силы в низкоквалифицированных областях; - возникновение социальных разногласий; - расширение теневого сектора экономики, что может привести к несправедливой конкуренции между компаниями; - невозможность неэффективной интеграции переселенцев из-за существования законодательных ограничений, усложняющих процесс получения работы.

Примечание: собственная разработка.

Проанализировав матрицу SWOT, можно прийти к выводу о том, что принимающие страны должны разработать и проводить политику, ориентированную на интеграцию беженцев, предоставление доступа к здравоохранению и медицинским услугам, оказание образовательных услуг, в том числе, языковой подготовки для тех, кто не планирует возвращаться в

страны своего происхождения, поскольку беженцы, имеющие доступ к рынку труда вносят большой вклад в систему социального обеспечения, чем получают. Данная необходимость объясняется результатом исследования Иполлита Д'Алби, согласно которому успешная интеграция беженцев, прибывших в Европу с 2015 года, в рынок труда может добавить примерно 70-80 миллиардов евро к годовому ВВП к 2025 году [21]. Следовательно, можно сделать вывод о необходимости долгосрочных инвестиций в образование и повышение квалификации, с целью предоставления беженцам доступа к рынку труда в принимающих странах, и как следствие доступа к подлинной социально-экономической интеграции.

2.3 Социально-экономические проблемы, вызванные притоком беженцев

Страны Европы сталкиваются с беспрецедентным количеством вынужденных переселенцев, разнообразных с точки зрения образования и навыков, культуры и традиций. Такая разнообразная группа людей, чьи потребности и потенциал не могут быть легко удовлетворены или поддержаны с помощью универсальных решений, наряду с беспрецедентным по своим размерам масштабом и темпом потоков, представляет собой вызов для любых программ, направленных на социально-экономическую интеграцию беженцев.

Общественное мнение в отношении вынужденных переселенцев в большинстве государств-членов ЕС в целом не были благоприятными на протяжении всего периода с 2014 по 2019 гг. [49]. Опросы Евробарометра показывают, что в 2016 году почти 60% граждан ЕС негативно относились к иммиграции из третьих стран в Европу (рисунок 2.9). Граждане Испании и Швеции имели наименее негативное мнение, в то время как граждане Греции, Италии и Финляндии - наиболее негативное. К 2019 году картина несколько улучшилась, поскольку доля негативных мнений в ЕС упала до 45%. Среди обследованных стран наибольшая доля отрицательных мнений - более 70% - наблюдалась в Греции.

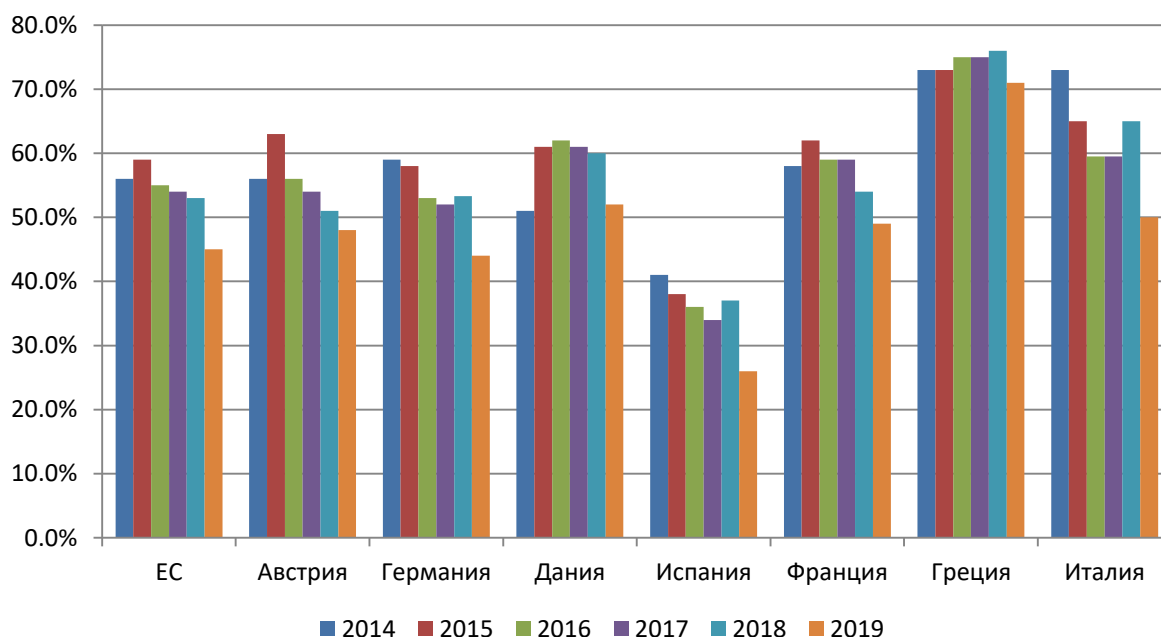


Рисунок 2.9 - Изменение в доли населения стран ЕС, имеющего негативное отношение к миграции лиц, не являющихся гражданами ЕС, 2014-2019 гг. [49]

В действительности существует ряд социально-экономических проблем, с которыми сталкиваются правительства стран ЕС в результате притока беженцев. Во-первых, дальнейшее развитие теневой экономики в Европе может стать одним из экономических воздействий миграционного кризиса. Во многих европейских странах приняты законы о высокой минимальной заработной плате, учитывая, что в некоторых государствах ЕС беженцы не имеют законного разрешения на работу, то владельцам бизнеса будет выгодно нанимать на работу данную категорию лиц за более низкую заработную плату. Так, например, согласно оценкам экспертов в 2016 году в Германии до 300 тыс. человек, ходатайствующих о получении убежища, нелегально работали в теневом секторе экономики, зарабатывая, в большинстве случаев, чересчур низкую заработную плату – 1 евро в час [51].

Как следствие, данная ситуация может привести к несправедливой конкуренции между предприятиями, поскольку компании, ведущие свою деятельность законным способом, в конечном итоге будут иметь более высокие затраты по сравнению с организациями, уклоняющимися от соблюдения законодательства о минимальной заработной плате. В долгосрочной перспективе это может иметь значительную экономическую опасность.

Кроме этого, приток беженцев может усилить понижающее давление на заработную плату местных работников [11]. При этом следует отметить, что большинство лиц, ищущих убежища в Европе, являются низкоквалифицированными работниками. Вынужденные переселенцы готовы

выполнять более тяжелую работу, от которой отказывается местное население. В результате чего в данной сфере обнаруживается избыток рабочей силы и как следствие заработная плата может быть снижена.

В дополнение, вынужденные переселенцы могут оказывать чрезмерную нагрузку на систему социального обеспечения, поскольку европейские государства предоставляют широкий спектр пособий, а именно: субсидированная и бесплатная медицинская помощь, пособие по безработице и инвалидности [11]. Последствия данной первоначальной потребности в поддержке особенно остро ощущаются на местном уровне, особенно в районах с низким уровнем дохода, где внезапный приток беженцев может усугубить существующую социальную напряженность. Однако необходимо отметить, что возникновение существенных негативных последствий в результате данной ситуации маловероятно, так как большинство европейских переселенцев находятся в трудоспособном возрасте. Следовательно, благодаря интеграции беженцев в рынок труда, европейские правительства получают больше доходов в виде выплаченных налогов. Кроме того, они будут тратить свои деньги внутри страны. Таким образом, они в конечном итоге увеличат спрос и приведут к росту ВВП Европы.

Потенциальным источником социальных разногласий могут стать проблемы безопасности, которые в современном мире стоят особенно остро. Террористические атаки, произошедшие на территории Европы, заставляют местных жителей относиться к вынужденным переселенцам с предосторожностью. В отношении мигрантов проводятся постоянные проверки, и осуществляется наблюдение до тех пор, пока не будет установлено отсутствие у них каких-либо сомнительных связей. Помимо того, что эта деятельность является источником притеснений для мигрантов, она также чрезвычайно дорогостояща.

Массовый приток беженцев может также увеличить спрос на жилье. Арендная плата в районах с низким доходом по всей Европе существенно увеличилась [11]. Следует отметить, что арендная плата в районах с высоким доходом изменилась незначительно.

Для многих европейских стран вынужденная миграция создает значительные социальные и экономические проблемы, но она также предоставляет существенные экономические возможности. В результате интеграции вынужденных переселенцев в рынок труда Европейские страны будут получать более высокие налоговые поступления. Беженцы будут потреблять продукты и услуги, и как следствие, вносить свой вклад в экономику в виде косвенных налогов. Следовательно, для уменьшения финансового бремени беженцев необходимо как можно быстрее включить их в

рынок труда, что даст им возможность начать вносить свой вклад в государственную казну.

Таким образом, миграционный кризис, начавшийся в Европе в 2014-2015 гг. привел к возникновению вынужденных миграционных потоков, превосходящих другие потоки вынужденных мигрантов за последние тридцать лет. В 2019 году 676,3 тыс. просителей убежища обратились за международной защитой в страны ЕС. В целом, за период с 2015-2019 гг. в страны Европейского Союза прибыло беспрецедентное количество беженцев - 4,7 млн человек. Ситуация осложняется еще и тем, что приток вынужденных переселенцев оказывает неравномерное давление на страны Европейского союза: три страны приняли более 61% беженцев в 2019 году. Влияние данных потоков беженцев на экономику принимающих стран на сегодняшний день оценить довольно сложно. Однако на основании проведенного анализа можно сделать вывод о том, что экономические последствия от притока вынужденных мигрантов будут зависеть, в первую очередь, от политики принимающих государств. Следовательно, разработка и проведение политики, ориентированной на интеграцию беженцев, предоставление доступа к здравоохранению и медицинским услугам, оказание образовательных услуг, в том числе, языковой подготовки, способствует предоставлению беженцам доступа к рынку труда в принимающих странах, и как следствие доступа к подлинной социально-экономической интеграции.

ГЛАВА 3

ПЕРСПЕКТИВЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ МИГРАЦИОННОГО КРИЗИСА

3.1 Европейский опыт интеграции беженцев в рынок труда

Интеграция вынужденных переселенцев в рынок труда принимающей страны является ключевым фактором обеспечения их эффективного включения в общество принимающего государства и оказания ими позитивного влияния на экономику стран ЕС, что предполагает использование их навыков и реализацию их экономического потенциала. С целью обеспечения интеграции беженцев и оказания ими позитивного экономического влияния на принимающие страны необходимо предоставить вынужденным переселенцам возможность изучения языка, подтверждение их образовательных и профессиональных навыков и получение адекватной подготовки.

Интеграция вынужденных переселенцев в рынок труда может рассматриваться с точки зрения, как предложения, так и спроса. С точки зрения предложения важная роль отводится способности переселенцев интегрироваться в рынок труда принимающей страны, учитывая потенциальные индивидуальные барьеры, а именно: недостаточные языковые навыки, отсутствие необходимого уровня образования, психологические или физические проблемы и недостаточный опыт работы. Поэтому вмешательство правительств принимающих стран является важнейшим фактором подготовки беженцев к рынку труда посредством приобретения навыков, повышения их квалификации и мотивации [45].

Если говорить о спросе, то барьеры, с которыми сталкиваются беженцы, могут включать прямую или косвенную дискриминацию и низкие стимулы для работодателей нанимать беженцев. В данном случае также необходимо вмешательство правительств принимающих стран с целью создания и предоставления данных стимулов, которые могут быть представлены такими мерами, как введение квот на занятость, принятие антидискриминационных законов, выплат субсидий на заработную плату.

Кроме этого, острой проблемой является существующая асимметричность информации, как со стороны потенциального работодателя, так и со стороны вынужденных переселенцев. Так, с одной стороны, беженцы часто обладают недостаточной информацией о ситуации, существующей на рынке труда принимающей страны, а также не имеют связей для поиска работодателя. С другой стороны, многие потенциальные работодатели не

располагают информацией, касающейся квалификации, навыков и умений беженцев, и как следствие, неохотно нанимают их на работу. Государственные службы занятости могут оказать помощь, предоставив достоверную информацию обеим сторонам.

В то время как деятельность в области образования, трудоустройства и интеграции беженцев в рынок труда является основной компетенцией каждого отдельно государства ЕС, Европейский союз играет значительную роль в реализации процесса интеграции за счет использования трех важнейших рычагов, которые включают: использование инструментов «мягкого права», финансирование и механизмы обмена знаниями. С начала 2000-х годов Европейский союз активно использует данные рычаги с целью оказания влияния и поддержки деятельности государств-членов по интеграции вынужденных мигрантов в рынок труда [37].

С начала XXI века Европейский союз использует инструменты «мягкого права» для содействия интеграции беженцев в рынок труда государств-членов. Под инструментами «мягкого права» понимаются меры, включающие рекомендации и руководящие принципы, которые в отличие от нормативных актов и директив не имеют обязательной юридической силы. С момента публикации Общих основных принципов интеграции (Common Basic Principles on Integration) в 2004 году, которые лежат в основе интеграционной политики ЕС, европейские институты подчеркивают важность вовлечения всех уровней правительства в разработку и осуществление интеграционной политики [16].

В дополнение Европейский союз обеспечивает финансирование интеграционных программ с помощью целого ряда финансовых инструментов. Фонд убежища, миграции и интеграции (AMIF) и Европейский социальный фонд (ESF) являются двумя ключевыми инструментами, обеспечивающими финансирование деятельности по интеграции беженцев в рынок труда. Другие источники финансирования включают Программу занятости и Социальных Инноваций (EaSI) и несколько европейских структурных и инвестиционных фондов, включая Фонд европейской помощи наиболее обездоленным (FEAD), Европейский фонд регионального развития (ERDF), Европейский сельскохозяйственный фонд для развития сельских районов (EAFRD) и Европейский фонд морского и рыбного хозяйства (EMFF) [37].

Кроме этого, являясь одновременно источником финансирования и ключевым координатором, Европейская Комиссия поддержала создание многочисленных проектов, которые позволяют городам и другим местным субъектам обмениваться информацией, проблемами и успешной практикой в области интеграции вынужденных переселенцев в рынок труда. Примерами таких проектов выступает Партнерство по интеграции мигрантов и беженцев (Urban Agenda: Partnership on Inclusion of Migrants and Refugees), которое было

запущено в 2016 году с целью создания основы для включения переселенцев в принимающие общества; а также созданная в 2007 году Рабочая группа EUROCITIES, которая занимается обменом успешного опыта в области интеграции беженцев [37].

В течение последнего десятилетия национальные правительства уделяли больше внимания интеграции переселенцев как важнейшему аспекту социальной политики. Данный сдвиг сопровождался повышением федеральной ответственности за разработку и реализацию интеграционной политики. В целом, большинство европейских стран в настоящее время определяет политику интеграции на национальном уровне. Аналогичным образом, во многих государствах ЕС национальные органы несут ответственность за разработку трудового законодательства, предоставление социального обеспечения (включая пособия по безработице) и разработку эффективной стратегии в области занятости. При этом зачастую функции по осуществлению интеграционных программ передаются на исполнение непосредственно городам и муниципалитетам. Так, в Нидерландах после принятия Закона об участии (Participation Act) в 2014 году муниципалитеты стали нести ответственность за организацию обучения, предоставление возможностей реинтеграции и выплаты субсидий на трудоустройство [37]. В Финляндии после реформы структуры поддержки долгосрочных безработных субъекты муниципального уровня несут ответственность за предоставление услуг по трудоустройству, выплату пособий и оказание социальных услуг. Однако даже там, где национальные правительства берут на себя ведущую роль, устанавливая политику в области занятости и интеграции в централизованном порядке, ряд государств передаёт некоторые обязанности городам или местным органам власти. Франция является исключением из этого правила: ее центральное правительство сохраняет контроль над разработкой и управлением интеграционной политикой и контролирует ее реализацию на местном уровне, оставляя местным властям небольшую формальную свободу действия для адаптации этих программ.

Интеграция беженцев в рынок труда является одной из наиболее важных задач, стоящих перед принимающими странами, которая требует значительных усилий, как от правительств принимающих государств, так и от переселенцев.

Для определения уровня занятости лиц, не являющихся гражданами ЕС необходимо учитывать ряд факторов, а именно: ситуация, существующая на рынке труда принимающей страны, а также социально-демографические характеристики переселенцев.

С целью анализа эффективности интеграции беженцев в рынок труда стран Европейского союза, необходимо выделить страны ЕС, принявшие наибольшее число просителей убежища за период с 2014-2020 гг. [7]. Германия

за рассматриваемый период приняла наибольшее число вынужденных переселенцев – 2 118,6 тыс. человек, за ней следовала Франция – 706,3 тыс. и Италия – 530,2 тыс. беженцев (рисунок 3.1).

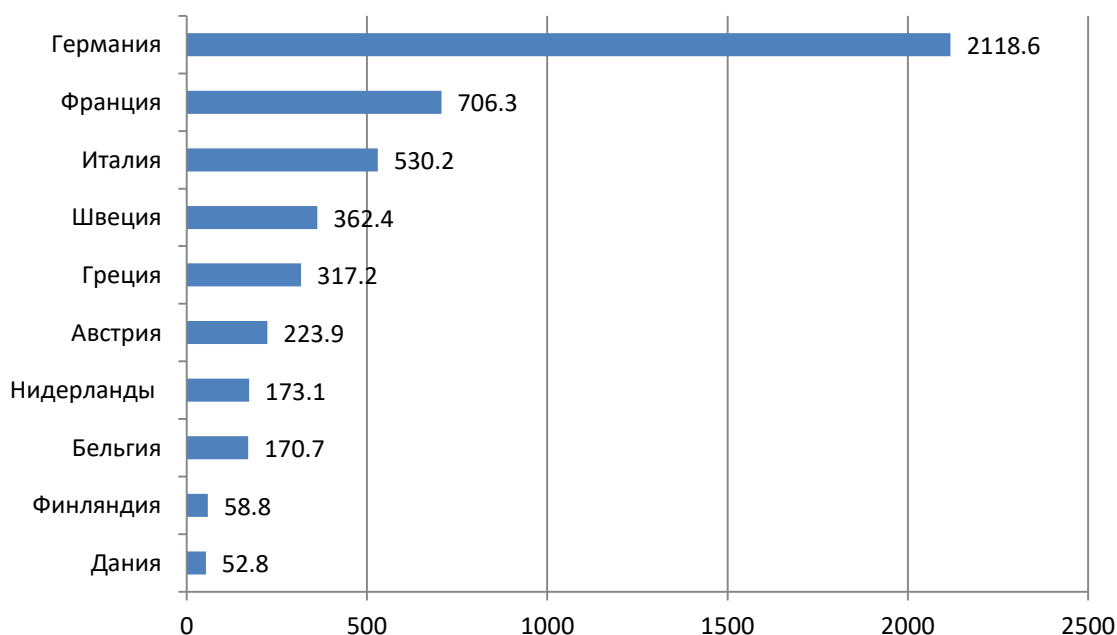


Рисунок 3.1 – Страны ЕС, принявшие наибольшее число просителей убежища с 2014-2020 гг., тыс. человек [7]

Важно отметить, что сопоставимых данных, касающихся участия конкретно беженцев в рынке труда стран ЕС, на данный момент не имеется. При этом необходимо иметь в виду, что в период с 2014 по 2019 годы в странах Евросоюза наблюдалось значительное восстановление рынка труда. Так, в общей сложности за данный период было создано 7,5 млн рабочих мест, по сравнению с почти 5 млн сокращением рабочих мест в период с 2007 по 2014 гг. [25].

На рисунке 3.2 отражены данные статистической службы Европейского Союза об уровне занятости, лиц, не являющихся гражданами ЕС, по основным принимающим странам за 2007, 2010, 2014 и 2019 годы [25]. Однако данные показатели отражают уровень занятости не только беженцев, а всех лиц, не являющихся гражданами ЕС. В 2019 уровень занятости данной категории лиц в государствах, принявших наибольшее число беженцев, был близок к 50% и выше. Самый высокий уровень занятости зафиксирован в Дании, Италии и Австрии, в то время как в Германии в период с 2007-2019 гг. наблюдался непрерывный рост занятости лиц, не являющихся гражданами ЕС. При этом в Греции, Испании и Италии наблюдается обратная тенденция: значение данного показателя в 2019 году значительно сократилось по сравнению с 2007 годом.

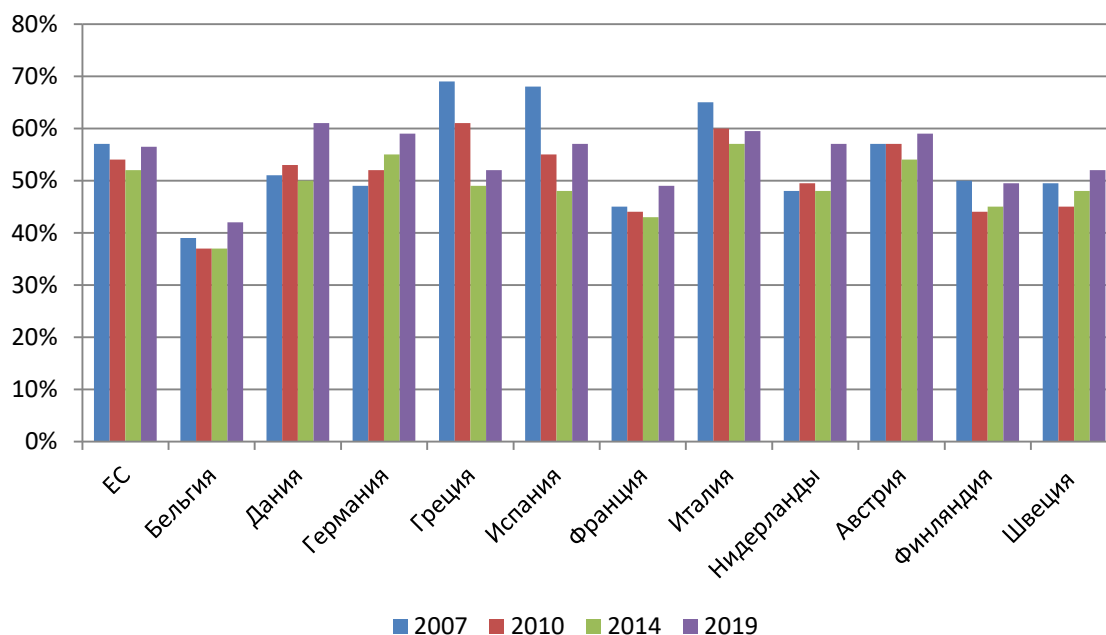


Рисунок 3.2 Уровень занятости лиц, не являющихся гражданами ЕС, в отдельных государствах-членах, % [25]

Что касается изменения абсолютных показателей занятости лиц и количества лиц трудоспособного возраста, не являющихся гражданами ЕС, с 2014-2019 гг., то количество лиц трудоспособного возраста выросло на 2,5 млн человек, в то время как показатель занятости данной группы лиц увеличился на 2,1 млн человек (таблица 3.1).

Таблица 3.1 Изменение числа занятых лиц и лиц трудоспособного возраста, не являющихся гражданами ЕС, тыс. человек, 2014-2019 гг.

	Число занятых лиц	Число лиц, трудоспособного возраста
	2014-2019	2014-2019
ЕС-27	2 108 500	2 549 200
Бельгия	26 200	15 200
Дания	15 400	-5 400
Германия	749 800	1 136 100
Греция	-14 900	-46 700
Испания	407 400	364 800
Франция	289 000	396 200
Италия	124 700	50 800

Окончание таблицы 3.1

Нидерланды	54 800	63 700
Австрия	66 700	82 500
Финляндия	13 700	20 400
Швеция	110 000	193 000

Примечание: источник [25].

Наибольший прирост, как по числу населения трудоспособного возраста (1,1 млн), так и по количеству занятых (750 тыс.), был зафиксирован в Германии. Швеция также имела высокий прирост (и самый высокий в пересчете на душу населения) как числа лиц, не являющихся членами ЕС, так и числа занятых – 110 тыс. 193 тыс. человек соответственно. Во Франции был зафиксирован второй по величине абсолютный прирост числа лиц трудоспособного возраста, при этом в Испании наблюдался второй по величине прирост числа занятых лиц. Таким образом, можно сделать вывод о том, что Испания за период с 2014-2019 гг. создала больше рабочих мест для лиц, не являющихся гражданами ЕС. В Дании наблюдалось сокращение числа лиц неграждан ЕС, находящихся в трудоспособном возрасте, однако, количество занятых лиц немного увеличилось. При этом в Греции как количество занятых лиц, не являющихся гражданами Европейского Союза, так и численность трудоспособных мигрантов сократилась.

В 2014 году в 27 странах ЕС доля лиц, не являющихся гражданами ЕС, достигла 4,4%, а к 2019 году значение данного показателя увеличилось до 5,4% [46]. При этом в отношении данного показателя существуют значительные различия в государствах-членах (рисунок 3.3).

В целом, приток вынужденных переселенцев меньше всего затронул страны Центральной и Восточной Европы. Данный факт подтверждается тем, что в Польше доля лиц, не являющихся гражданами ЕС, достигла 0,15% и 0,51% в 2014 и 2019 году соответственно. Наибольшая доля лиц, неграждан ЕС, в 2019 году была зафиксирована в Австрии, Испании и Германии, где значение данного показателя достигло 8,44%, 8,4% и 8,3% соответственно.

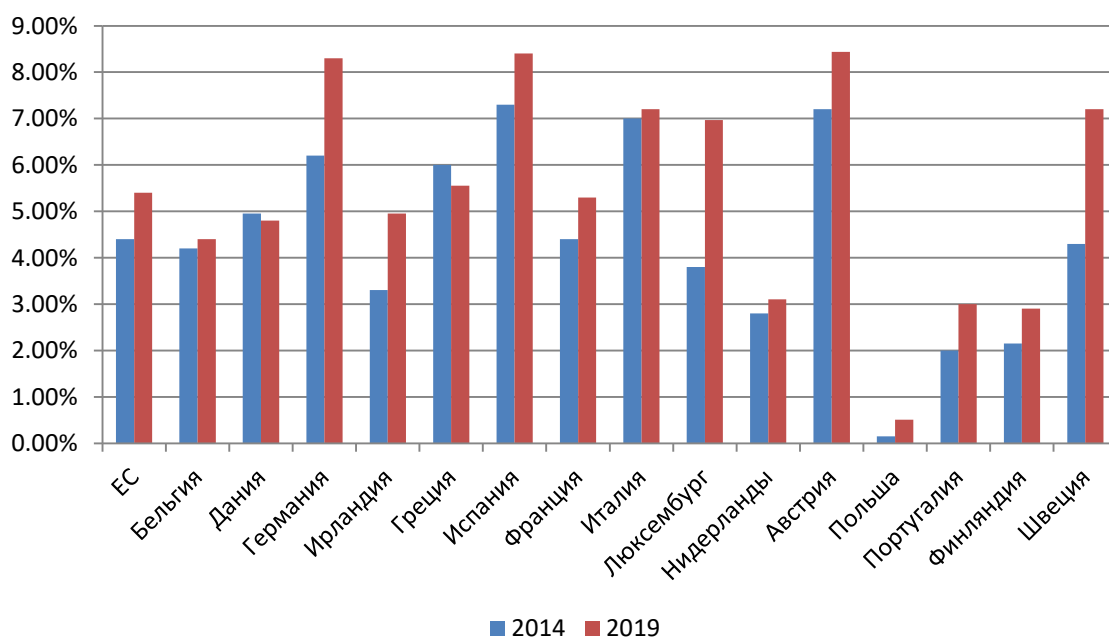


Рисунок 3.3 Доля лиц, не являющихся гражданами ЕС, от числа трудоспособного населения, % [46]

Наибольший прирост наблюдался в Швеции, в период с 2014-2019 гг. значение рассматриваемого показателя увеличилось с 4,3% до 7,2%. В то время как Дания была единственной страной ЕС, где доля неграждан ЕС, снизилась за рассматриваемый период.

С целью изучения опыта интеграции беженцев в европейский рынок труда необходимо рассмотреть национальную политику стран-членов ЕС, принявших наибольшее число беженцев в период с 2015 года по настоящее время.

Поскольку трудоустройство является важнейшим аспектом интеграции вынужденных переселенцев, страны ЕС, принявшие наибольшее число беженцев, нашли способы поощрения найма и вовлечения частного сектора. Так, Дания, принявшая более 52 тысяч беженцев за период с 2014-2020 гг., запустила в марте 2016 года двухлетнюю обучающую программу, направленную на интеграцию вынужденных переселенцев в рынок труда [29]. Данная программа основана на модели профессионального образования, которая позволяет компаниям Дании нанимать беженцев в качестве студентов-стажеров. Вынужденные переселенцы работают, получают студенческую заработную плату, совершенствуют свое владение датским языком, а также приобретают навыки, необходимые для успеха на датском рынке труда в долгосрочной перспективе. По состоянию на начало 2019 года в нем приняли участие около 1500 человек [29].

В Германии, принявшей более 2 миллионов беженцев за период с 2014-2020 гг., предлагаются специальные языковые курсы, которые объединяют

уроки немецкого языка, необходимого для определенной профессии, и практического опыта работы. В сентябре 2019 года 55 000 человек приняли участие в данных курсах, что повысило их шансы на долгосрочное трудоустройство в Германии [29].

Правительство Швеции финансирует программу «начального трудоустройства», которая позволяет объединить языковое обучение беженцев с неполной занятостью [34]. Данная программа способствовала предоставлению полной занятости почти половине из 20 000 участников в 2017 и 2018 годах [29].

В июле 2016 года Франция запустила целостную программу профессиональной интеграции беженцев, направленную на социальную и профессиональную поддержку и обучение. К концу 2018 года через эту программу прошли около 1000 вынужденных переселенцев в независимости от их квалификации [29]. Данная программа является совместной инициативой Министерства внутренних дел, Министерства занятости и жилищного строительства, Национального агентства занятости и Французского управления по вопросам иммиграции и интеграции.

Страны ЕС принимают меры по решению проблемы официального признания образования и квалификаций, полученных беженцами в странах своего происхождения. Так, в Дании был создан веб-сайт, содержащий рекомендации, бланки заявлений, детальную информацию о сопоставимости иностранных и датских квалификаций, банковских переводах, а также инструменты, позволяющие привести квалификации переселенцев в соответствие с нормами, понятными на международном уровне [29].

В городе Тилбург, расположенном в Нидерландах, в настоящее время тестируется “карта компетентности” (competencecard), которая позволяет беженцам и вынужденным переселенцам создавать открытый профиль, содержащий информацию об их профессиональном опыте и навыках.

С целью интеграции детей-беженцев в образовательную систему принимающей многие страны ЕС создают специальные классы поддержки, направленные на помощь детям наверстать упущенное и с течением времени начать посещать обычные классы. Так, в Дании, Франции, Венгрии и Нидерландах дети-беженцы посещают отдельные классы в течение двух лет; их оценивают на предмет готовности, прежде чем они присоединятся к обычным классам.

Страны ЕС прикладывают усилия, направленные на оказание медицинской помощи беженцам, однако зачастую такие усилия имеют фрагментарный и локальный характер. Так, в Вене выдают электронную карту медицинской помощи, с целью обеспечения легкого доступа беженцев к системе здравоохранения [29]. Немецкая земля Бранденбург предоставляет

вынужденным переселенцам, попавшим в беду, помощь дипломированных психологов.

С целью увеличения шансов на успешную интеграцию беженцев правительство Дании создает целевые схемы их распределения по муниципалитетам [33]. Данная инициатива предусматривает сопоставление индивидуальных характеристик вынужденных переселенцев (в том числе возможностей трудоустройства) с перспективами и возможностями, которые им могут предложить конкретные муниципалитеты.

Данные меры, применяемые правительствами стран ЕС, играют важнейшую роль в содействии социально-экономической интеграции беженцев в принимающей стране. Поскольку интеграцию беженцев можно рассматривать как долгосрочные инвестиции, страны, добившиеся успеха в данном вопросе, получают значительные экономические выгоды.

Так, Германия, принявшая наибольшее число беженцев, уже получает некоторые экономические выгоды от принятия вынужденных переселенцев.

Согласно исследованию IAB-BAMF-SOEP интеграция в рынок труда беженцев в возрасте 18-64 года, прибывших в Германию после 2013 года, произошла намного быстрее, чем, прибывших в 1990-е [12]. Половина беженцев, прибывших после 2013 года, получили свою первую постоянную работу через 46 месяцев после их прибытия в страну, по сравнению с периодом в 50 месяцев, необходимым для предоставления работы беженцам, прибывшим ранее. Таким образом, интеграция вынужденных переселенцев в рынок труда на данном этапе проходит на четыре месяца быстрее. Более того, общий уровень занятости беженцев значительно вырос в течение последних лет, что свидетельствует об устойчивости интеграции в рынок труда. В дополнение, по данным главы Федерального объединения союзов немецких работодателей в 2018 году около 400 тыс. беженцев, прибывших в период с 2015 года по настоящее время, уже нашли работу или находятся в процессе прохождения профессионального обучения в Германии [29].

В результате, в настоящее время уровень безработицы в Германии уменьшился в 2019 году на 1,7% по сравнению с 2014 годом и составил 5% (рисунок 3.5). Стратегия, применяемая правительством Германии, позволяет большинству беженцев относительно быстро найти работу. В дополнение, вынужденным переселенцам предоставляется широкий спектр языковых курсов и курсов, направленных на профессиональную подготовку, связанную с трудоустройством.

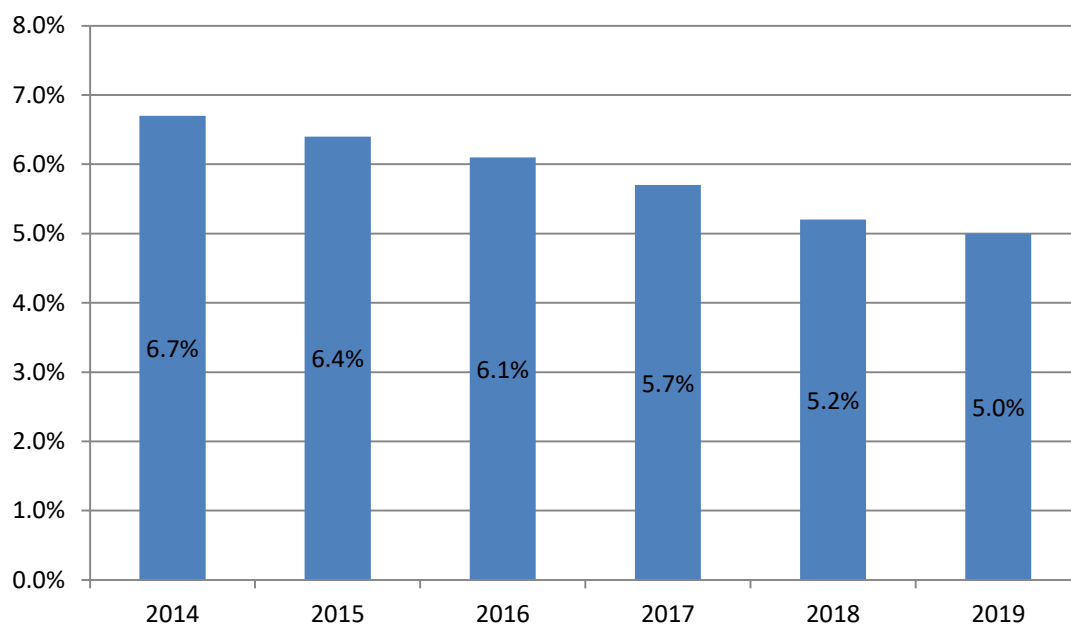


Рисунок 3.5 - Динамика уровня безработицы в Германии в 2014-2019 гг., % [25]

Согласно исследованию IAB-BAMF-SOEP участие беженцев в языковых, интеграционных и образовательных программах способствовало увеличению занятости вынужденных переселенцев, прибывших страну после 2013 года [46].

Так, через 5 лет после прибытия 49% беженцев имеют постоянную работу, из них 57% составляют мужчины, 29% - женщины (рисунок 3.6). Очевидно, существует значительная гендерная разница, которая наиболее заметна в уровне занятости через четыре года после прибытия, после чего уровень занятости женщин почти удваивается.

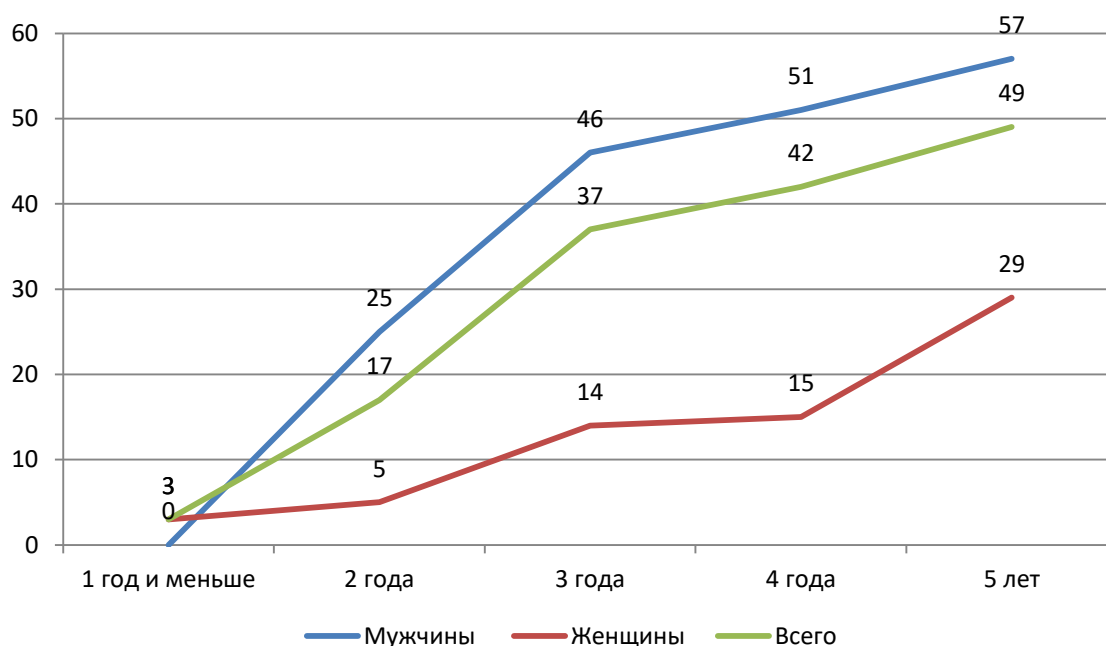


Рисунок 3.6 - Уровень занятости беженцев (в возрасте 18-64 лет) в Германии в разбивке по полу и количеству лет после прибытия [12]

Таким образом, успешная и своевременная интеграция вынужденных переселенцев является ключевым фактором, определяющим их позитивное влияние на экономику принимающих государств. Изучив, меры, применяемые странами ЕС, по включению беженцев в рынок труда можно сделать вывод о том, что интеграционная политика стран Европейского Союза реализуется на нескольких уровнях: институты ЕС предоставляют рекомендации и определяют направления деятельности; государства разрабатывают стратегии и программы на национальном уровне; неправительственные организации и гражданские сообщества оказывают содействие в социальной интеграции переселенцев.

Европейские государства, принявшие наибольшее число беженцев, уже обладают успешным опытом интеграции вынужденных мигрантов за счет разработки программ, направленных на быстрое и эффективное включение беженцев в рынок труда. Страны, сумевшие воплотить в жизнь программы интеграции, уже сейчас начинают получать связанные с этим выгоды. Следовательно, интеграцию беженцев можно рассматривать как долгосрочные инвестиции, поскольку страны, добившиеся успеха в данном вопросе, получают значительные экономические выгоды.

3.2 Интеграция вынужденных переселенцев в Республике Беларусь на основе опыта стран ЕС

В современном мире проблема вынужденной миграции является актуальной для всех стран мира. В этом отношении в Республике Беларусь были предприняты эффективные шаги, направленные на построение национальной системы предоставления убежища, которая бы соответствовала международным нормам.

Законодательная база Республики Беларусь сформирована в соответствие с международными нормами и принципами. Процесс государственного регулирования миграции и приоритетные направления миграционной политики согласуются с решениями Женевской конференции 1996 г. по проблемам миграции в странах СНГ.

В Республике Беларусь существует национальная система предоставления убежища, основанная на международной признанной концепции убежища, а именно: существуют государственные органы, которые осуществляют регулирование в сфере вынужденной миграции, действует необходимая требующаяся законодательная база, которая соответствует нынешним тенденциям развития международно-правовой защиты лиц,

нуждающихся в убежище, создана необходимая инфраструктура для приема вынужденных переселенцев.

Всем иностранным гражданам, которые прибывают на территорию Республики Беларусь и имеют опасения, касающиеся их возвращения на территорию государств их происхождения или обычного места жительства, предоставляется гарантия доступа на территорию Республики Беларусь, а также к процедуре предоставления убежища или дополнительной защиты в стране.

Несмотря на то, что значительная часть мигрантов рассматривает Республику Беларусь в качестве транзитной страны на пути в Западную Европу, за период с 1997 года, который соответствует началу реализации законодательства о вынужденной миграции, и по настоящее время было подано более 9 тыс. ходатайств о предоставлении убежища гражданами более 60 стран мира [2].

До 2012 года количество иностранцев, обратившихся с ходатайствами о предоставлении убежища, не превышало 160 человек. Однако, начиная с 2012 года количество данной категории лиц значительно увеличилось. Наибольшее значение данный показатель достиг в 2015 году и составил 1 246 человек, ходатайствующих о получении статуса беженца. Однако, в последующие годы количество заявок постепенно снижалось, за исключением 2018 года. В 2020 году ходатайства о предоставлении защиты подало 589 иностранцев, что почти на 10% меньше, чем в 2019 году, когда значение данного показателя составило 654 заявки. В целом за период с 2010 по 2020 годы число ходатайств увеличивалось в среднем на 14,3% (рисунок 3.7).

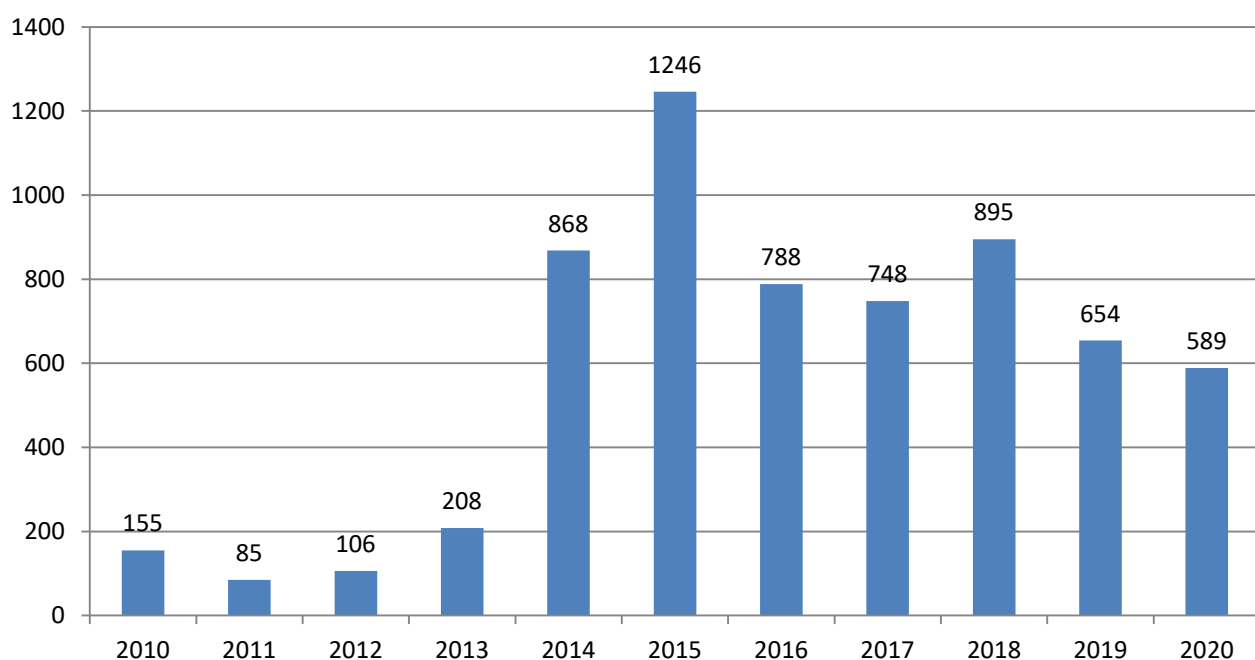


Рисунок 3.7 – Динамика числа иностранцев, обратившихся с ходатайствами о предоставлении убежища, 2010-2020 гг., человек [2]

Что касается стран происхождения большинства просителей убежища в Республике Беларусь, то за период с 2013-2020 гг. основными странами происхождения просителей убежища являлись: Украина, Сирия, Россия, Афганистан и Ирак [2]. В 2013 году около 60% от общего количества заявок было подано гражданами Сирии и Афганистана. При этом до 2013 года более 70% лиц, ходатайствующих о получении убежища, были представлены гражданами Афганистана. Данное изменение в структуре потока просителей убежища обусловлено подачей прошений о предоставлении убежища гражданам Сирии, которые обучались в высших учебных заведениях Республики Беларусь, и не хотели возвращаться в страну своего происхождения вследствие существования там военного конфликта.

При этом, уже начиная с 2014 года структура вынужденного миграционного потока в Республики Беларусь, претерпела значительное изменение: вследствие начавшегося вооруженного конфликта на юго-востоке Украины 76,5% просителей убежища, прибывших на территорию республики, были представлены гражданами Украины. В целом, в течение рассматриваемого периода украинцы являлись самой многочисленной группой просителей убежища, их доля от общего числа данной категории лиц достигла наибольшего значения в 2019 году и составила 86,7 % (рисунок 3.8). При этом в 2020 году наблюдалось сокращение доли граждан Украины в общей структуре вынужденных мигрантов на 11,8% по сравнению с 2019 годом. В 2020 году граждане 30 государств подали ходатайства о предоставлении убежища в Республике Беларусь. В целом, за период с 2014-2020 гг. структура вынужденного миграционного потока в зависимости от стран происхождения переселенцев, в основном, не изменялась.

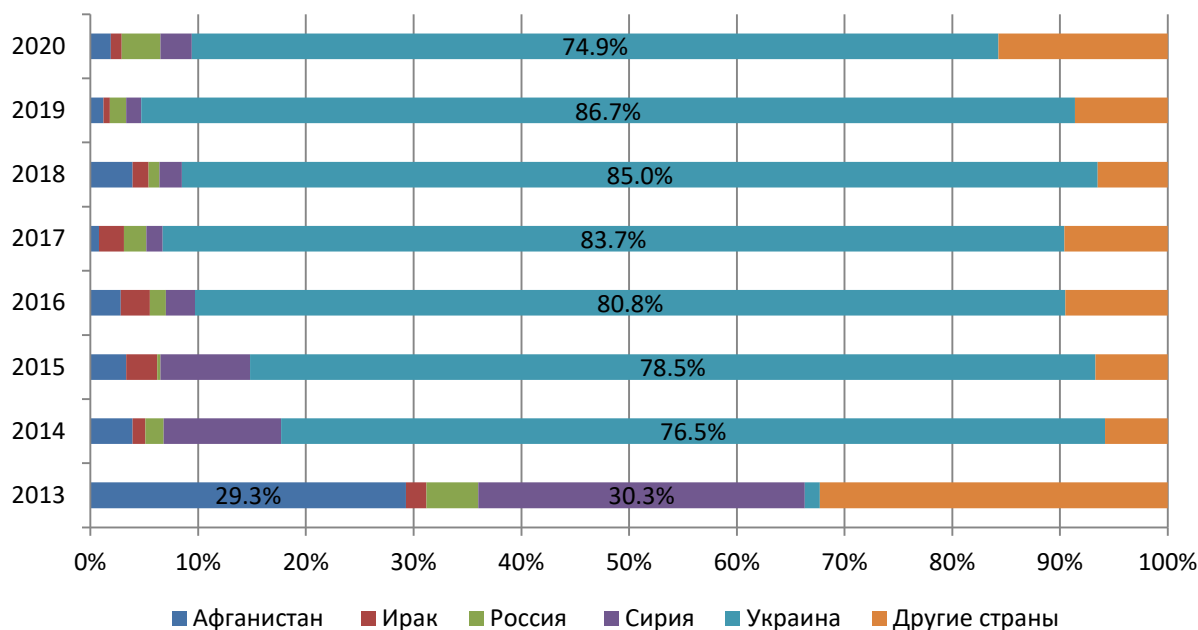


Рисунок 3.8 – Структура вынужденного миграционного потока по странам происхождения в 2013-2020 гг., % [2]

В 2019 году органы внутренних дел Республики Беларусь приняли решения в отношении правового положения 716 иностранных граждан, ходатайствующих о получении защиты. В 2019 году доля иностранцев, которым была предоставлена одна из форм защиты, предусмотренная законодательством Республики Беларусь, составила 86,8% от общего числа решений, что отражает незначительное изменение показателя 2018 года, когда доля положительных решений по ходатайствам о защите составила 86,7%. Причем доля иностранных граждан, получивших статус беженца, составила 1,3% от общего количества, число лиц, получивших дополнительную защиту, достигло 85,5%. Таким образом, доля лиц, получивших статус беженца увеличилась в 2019 году по сравнению с 2018 годом на 0,4% (в 2018 году доля данной категории лиц составила 0,9%), при этом доля лиц, получивших дополнительную защиту, сократилась на 0,3% (доля данной группы лиц достигла 85,8% в 2018 году) [2]. Значительный процент положительных решений по ходатайствам о предоставлении защиты можно объяснить тем, что в данный период большинство ходатайствующих лиц было представлено гражданами, прибывшими из регионов, в которых на данный момент существуют вооруженные конфликты, включая: Донецкую и Луганскую области Украины, Сирию, Афганистан и Йемен.

Лица, получившие защиту на территории Республики Беларусь, согласно действующему законодательству имеют ряд прав, включающих право на воссоединение семьи. Просителям убежища выплачивается единовременное

пособие на приобретение питания и одежды, а также предоставляется право на ежемесячное пособие на оплату жилья, полный доступ к медицинской помощи и дошкольному и школьному образованию для детей, право на работу без специального разрешения для взрослых. Следовательно, можно сделать вывод о том, что существующая в Республике Беларусь система интеграции и оказания помощи беженцам довольно эффективна.

При этом, учитывая нестабильную военно-политическую обстановку, существующую в ряде государств, из которых в Республику Беларусь прибывают вынужденные мигранты, можно сделать вывод о том, что количество лиц, ищущих убежище в стране, в будущем будет увеличиваться. Следовательно, для проведения успешной интеграции вынужденных переселенцев в будущем, необходимо осуществить ряд нововведений.

В результате изучения опыта стран Европейского союза в отношении интеграции вынужденных переселенцев, можно выделить следующие рекомендации для улучшения процесса интеграции беженцев в Республике Беларусь:

- Необходимо внести в законодательство в отношении вынужденной миграции право на бесплатное пользование услугами переводчика и юриста на всех этапах обращения и рассмотрения ходатайства о защите.
- С целью решения проблемы официального признания образования и квалификаций, полученных беженцами в странах своего происхождения, может быть создан специальный веб-сайт, содержащий детальную информацию о сопоставимости иностранных и белорусских квалификаций, необходимой для трудоустройства документации.
- С целью более эффективной интеграции детей-беженцев в образовательную систему Республики Беларусь могут быть созданы специальные классы поддержки, направленные на помощь детям наверстать упущенное и с течением времени начать посещать обычные классы.
- Поскольку владение языком принимающей страны является неотъемлемым аспектом успешной интеграции, для беженцев, не владеющих русским или белорусским языком, необходимо предоставить возможность посещать языковые курсы.
- С целью интеграции беженцев в белорусский рынок труда, рекомендуется разработать программу профессионального образования, которая бы позволяла предприятиям Беларуси нанимать беженцев в качестве студентов-стажеров.
- Для обеспечения более эффективной интеграции вынужденных переселенцев в рынок труда Республики Беларусь необходимо обеспечить создание индивидуального плана обучения и профессиональной подготовки для каждого принятого в страну беженца.

Таким образом, использование интеграционных программ, доказавших свою эффективность на территории стран Европы, с целью их адаптации и гибкого применения в Республике Беларусь поможет осуществить более успешную и своевременную интеграцию вынужденных переселенцев в рынок труда, разрешить межнациональные противоречия и создать более гармоничную социальную атмосферу в стране.

3.3 Возможности улучшения политики интеграции вынужденных переселенцев

Интеграция вынужденных переселенцев в рынок труда и общества принимающей страны является наиболее оптимальным путем решения миграционного кризиса, однако, на практике до сих пор существуют барьеры, препятствующие своевременному и успешному осуществлению данного процесса.

Муниципалитеты играют ключевую роль в интеграции вынужденных мигрантов, однако, их деятельность может быть осложнена наличием определенных барьеров. Финансовые ограничения выступают в качестве ключевой сложности, препятствующей осуществлению программ, направленных на эффективную интеграцию беженцев [37]. Для финансирования интеграционных проектов муниципалитеты могут использовать средства из своих собственных годовых бюджетов, а также финансирование, получаемое от более высоких уровней правительства для предоставления конкретных услуг (например, языковой подготовки). Однако неблагоприятная экономическая ситуация, существующая в некоторых странах ЕС, может привести к сокращению финансирования интеграционных проектов на национальном и региональном уровне. Кроме этого, высокий уровень бюрократии делает процесс получения муниципалитетами доступа к финансированию длительным и сложным. Так, на национальном уровне финансирование зачастую распределяется между различными министерствами. В свою очередь, в федеративных государствах, таких как Бельгия, Германия и Испания регионы имеют свои собственные бюджеты для финансирования интеграционных проектов, которые дополняют – или, в случае Бельгии, заменяют – национальное финансирование. Данное фрагментированное управление интеграционными процессами может чрезвычайно усложнить поиск и своевременное привлечение финансирования, как на национальном, так и на региональном уровне.

В дополнение различные уровни правительства могут иметь различные приоритеты в интеграционной политике, поскольку зачастую муниципалитеты предоставляют дополнительные услуги по интеграции переселенцев в рынок труда в дополнение к тем, которые предусмотрены национальными или региональными мерами по интеграции. Данная ситуация может привести к дополнительному ограничению финансирования и поддержки деятельности по интеграции беженцев на местном уровне.

Важнейшим барьером на пути успешной интеграции вынужденных переселенцев выступают ограниченные возможности по оценке и определению эффективности работы различных инициатив, направленных на включение беженцев, как в рынок труда, так и в общество принимающей страны в целом. Как следствие, муниципалитеты сталкиваются с проблемой выбора интеграционных проектов, в которые необходимо инвестировать их ограниченные финансовые ресурсы. В течение последнего десятилетия Европейский союз поддержал создание многочисленных сетей и форумов, позволяющим городам обмениваться успешным опытом интеграции беженцев в рынок труда. Однако до сих пор данная инициатива оказывала ограниченное влияние на стратегию интеграции, отчасти из-за отсутствия конкретных методов перенятия успешных практик.

Концепция интеграции сложно поддается измерению, в первую очередь, поскольку данные, существующие на данный момент, не отражают всех ее аспектов. Законы, регулирующие защиту данных, затрудняют отслеживание прогресса отдельного человека, начиная с момента его прибытия и заканчивая его полной интеграцией в рынок труда и общество в целом. В Германии, например, существует три различные системы данных: для процесса предоставления убежища, для интеграционных курсов и для трудоустройства. Эти системы не связаны между собой, что делает невозможным отслеживание процессов на индивидуальном уровне. Следовательно, такой фрагментированный подход не позволяет успешно интегрировать всех беженцев в принимающие общества.

Языковой барьер и культурные различия в значительной степени мешают многим вынужденным переселенцам найти работу и интегрироваться в местное общество. В данном случае языковые курсы имеют решающее значение, однако переселенцы часто сталкиваются с ситуацией нехватки свободных мест для всех. В Великобритании, например, от 500 до 1000 беженцев, записавшихся на языковые курсы, остаются в списках ожидания в течение года [29].

Согласно опросу Национального агентства по образованию Швеции, проведенному в 2017 году, почти половина шведских муниципалитетов заявила о невозможности выполнения законных требований о зачислении беженцев в языковые классы в течение трех месяцев с даты их регистрации по

постоянному адресу [26]. При этом, даже имея возможность посещать языковые курсы, многие беженцы с трудом овладевают языком. В Германии, например, менее 60% вынужденных переселенцев, посещавших языковые курсы, организованные Федеральным управлением по делам миграции и беженцев, смогли сдать экзамен на уровень B1, причем показатели сдачи экзаменов постепенно снижались [29].

В этом отношении образование имеет решающее значение для беженцев, в особенности для детей, поскольку в результате обучения они получают возможность полностью раскрыть свой потенциал. Однако серьезными барьерами при получении образования являются длительная продолжительность рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища, языковые барьеры, отсутствие информации, предоставляемой семьям, неспособность родителей-беженцев эффективно защищать интересы своих детей и нехватка специально подготовленных учителей и консультантов.

Поиск жилья является еще одной проблемой, с которой сталкиваются вынужденные переселенцы, особенно в таких странах, как Германия, Греция, Венгрия, Италия и Швеция. Многие страны ЕС не имеют ограничений по продолжительности пребывания в приемных центрах, и многие просители убежища в конечном итоге остаются там на длительное время. Однако, несмотря на снижение числа прибывших, проблема нехватки жилья сохраняется во многих европейских городах.

Кроме этого, вынужденные переселенцы имеют ограниченный доступ к медицинским услугам вследствие отсутствия информации и документации, а также существования языковых барьеров.

С целью решения данных проблем Европейскому Союзу необходимо разработать четкую, всеобъемлющую стратегию, направленную на улучшение политики интеграции вынужденных переселенцев в принимающие общества. При этом достоверная информация в данном случае имеет решающее значение. Так, в докладе Международной организации по миграции и McKinsey «Больше, чем цифры», опубликованном в 2018 году отмечается, что надежные, всеобъемлющие данные необходимы для более эффективного управления миграцией и интеграцией [44]. Важность достоверной и своевременной информации обусловлена возможностью облегчения планирования, раннего вмешательства и, как следствие, ускорения процесса интеграции. Правительства ЕС, а также международные организации смогут более эффективно использовать данные для разработки конкретных программ. Например, исследование рынка труда Великобритании показывает, что уровень занятости беженцев может быть увеличен на 15-20% за счет использования данных для раннего выявления языковых пробелов и обеспечения целевого местного доступа к языковым классам [29].

Поток вынужденных переселенцев, направившихся в страны ЕС, в течение последнего десятилетия был весьма разнообразен как с точки зрения, культуры, страны происхождения, так и с точки зрения уровня образования, квалификации и трудового опыта. Для осуществления успешной интеграции беженцев в принимающие общества необходимо учитывать данные различия и предоставлять переселенцам те ресурсы, которые соответствуют их характеристикам. Поэтому процесс интеграции беженцев может быть существенно улучшен за счет использования модульного подхода. Согласно данному подходу в рамках каждого аспекта интеграции разработка мероприятий осуществляется в модульном режиме, что обеспечивает индивидуальный подход к каждому человеку. Вместо прохождения всеми беженцами одинаковой и универсальной последовательности действий, каждый человек сможет сосредоточиться на тех элементах, которые соответствуют его характеристикам и способностям, а также потребностям его работодателя. Создание модульного набора программ позволяет переселенцам обучаться в своем собственном темпе, пропуская ненужные им этапы (например, курсы грамотности для тех, кто уже свободно владеет языком), и, уделяя больше времени необходимым им аспектам. В то же время данный подход позволит властям более разумно распределять расходы бюджета.

При этом важным является тестирование новых методов и измерение результатов, что позволяет определять неэффективные подходы и быстро вносить коррективы. Информация о прогрессе беженцев с определенными характеристиками с течением времени должна собираться непрерывно, что позволит создать базы данных, содержащих агрегированную информацию о различных группах беженцев и результатах их интеграции с целью определения наиболее эффективных мер для различных групп переселенцев. Кроме того, данные о прогрессе каждого человека должны быть видны координирующим органам для того, чтобы в случае необходимости они могли вмешаться и оказать необходимую помощь.

В дополнение, важнейшим аспектом эффективной интеграции вынужденных переселенцев является принятие быстрых, справедливых и прозрачных решений в отношении ходатайств о предоставлении убежища. Обеспечение быстрого принятия решений по ходатайствам о предоставлении убежища экономит государственные ресурсы и снижает неопределенность, как для просителей убежища, так и для принимающих стран. Просители убежища должны чувствовать уверенность в своем будущем, чтобы они могли полностью посвятить себя интеграции в новое общество.

После принятия решения о предоставлении убежища использование двухэтапного подхода к сегментации может помочь беженцам в интеграции. На первом этапе осуществляется сегментация просителей убежища в зависимости

от правового результата их ходатайств о предоставлении убежища. Сегментация по правовому статусу необходима для того, чтобы ресурсы могли быть сосредоточены на тех, кто, скорее всего, останется в принимающей стране.

Второй шаг включает в себя группировку беженцев по их личным характеристикам. Для этого необходимо создать личные профили беженцев, содержащие данные о возрасте, языковых навыках, образовании, опыте работы и профессиональной квалификации, физическом и психическом здоровье, семейном положении и размере семьи, контактах в принимающей стране и целях. Данная информация может быть использована для того, чтобы предложить каждому человеку наиболее подходящие ему интеграционные программы.

При этом необходимо отметить, что реализация данного подхода требует решения двух ключевых задач. Первая задача состоит в создании комплексной системы сбора и анализа данных. Помимо информации о лицах, въезжающих в страну, правительство нуждается в данных о том, какие меры по интеграции вынужденных переселенцев являются наиболее эффективными. Первым шагом для выполнения данной задачи является систематический сбор данных о беженцах, что подразумевает постоянный сбор данных, позволяющий отследить прогресс каждого отдельного человека. Эти данные могут быть впоследствии использованы правительствами для совершенствования процесса интеграции и более эффективного распределения ресурсов государства [26].

Второй важнейшей задачей является координация. Интеграция является многогранным явлением, что означает, что в ее осуществлении задействованы различные структуры: национальные министерства, агентства по трудоустройству, региональные и муниципальные органы власти, государственные школы, языковые школы, медицинские учреждения, неправительственные организации и общество в целом. Усилия данных структур зачастую носят фрагментарный характер, что затрудняет коммуникацию между участниками процесса интеграции. Поэтому было бы целесообразно создать одно учреждение, наделенное полномочиями для такой координации.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод о том, что успешная и своевременная интеграция вынужденных переселенцев в рынок труда является наиболее значимым фактором, способствующим долгосрочной интеграции беженцев в общество принимающего государства. Изучив, меры, применяемые странами ЕС, по включению беженцев в рынок труда необходимо отметить, что интеграционная политика стран Европейского Союза реализуется на нескольких уровнях: надгосударственном, национальном или региональном, и местном. Однако создание условий для участия переселенцев в рынке труда

остаётся, в первую очередь, национальной компетенцией и входит в сферу ответственности государств-членов.

При этом существует ряд барьеров, препятствующих интеграции вынужденных переселенцев в принимающих странах. Данные барьеры обусловлены в первую очередь, ограниченностью финансирования, а также трудностями в координации с более высокими уровнями управления и другими заинтересованными сторонами. Отсутствие языковых навыков, низкий уровень образования, правовые ограничения доступа на рынок труда и длительный срок процедуры предоставления убежища являются барьерами, объясняющими медленную интеграцию беженцев в рынок труда. С целью решения данных проблем Европейскому Союзу необходимо разработать четкую, всеобъемлющую стратегию, направленную на улучшение политики интеграции вынужденных переселенцев в принимающие общества.

Важнейшим аспектом эффективной интеграции вынужденных переселенцев является принятие быстрых, справедливых и прозрачных решений в отношении ходатайств о предоставлении убежища. В дополнение, такая мера, как создание модульного набора обучающих программ не только позволит вынужденным мигрантам более эффективно развивать свои навыки, но и предоставит возможность правительствам более разумно распределять расходы бюджета. При этом важным является тестирование новых методов и измерение результатов, что позволяет определять неэффективные подходы и быстро вносить коррективы.

Страны, сумевшие воплотить в жизнь эффективные программы интеграции, уже сейчас начинают получать связанные с этим выгоды. Очевидно, что интеграция беженцев является дорогостоящим процессом, однако эти дополнительные государственные расходы должны рассматриваться как инвестиции в будущее. Окупаемость данных инвестиций в долгосрочной перспективе будет зависеть, в первую очередь, от усилий принимающих стран.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проблема вынужденной миграции и поиск наиболее эффективных путей ее решения на сегодняшний день является одной из наиболее актуальных задач, стоящих перед мировым сообществом. Вынужденная миграция представляет собой часть миграционных потоков, происходящих вопреки желанию людей. В зависимости от причин, вызывающих данный вид миграции, различают следующие виды вынужденных мигрантов: беженцы, просители убежища, внутренне перемещенные лица, экологические беженцы, лица, перемещенные в результате осуществления проектов развития и др.

Данное исследование было сосредоточено на изучении притока беженцев, под которыми понимаются лица покидающие страну своего происхождения из-за обоснованного страха преследования по причинам расы, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений и которые находятся за пределами своей страны гражданства или постоянного проживания, и из-за этого страха не могут или не желают вернуться в нее.

Глобальные данные отражают беспрецедентный рост числа перемещений, вызванных военными конфликтами и насилием. В 2019 году число вынужденных переселенцев достигло рекордного уровня - 79,5 млн человек, 32,7% из которых представлены беженцами. Количество вынужденных переселенцев во всем мире увеличилось на 8,7 млн человек в 2019 по сравнению с 2018 годом. Причем данный поток беженцев оказывает неравномерное давление на принимающие государства: более 85% вынужденных мигрантов были приняты развивающимися странами, из которых 27% приняли наименее развитые страны. Основные страны происхождения беженцев не менялись на протяжении последнего десятилетия: 68% беженцев прибыли из Сирии, Венесуэлы, Афганистана, Южного Судана, Мьянмы.

Страны Европейского союза столкнулись с возникновением вынужденных миграционных потоков, превосходящих другие потоки вынужденных мигрантов за последние тридцать лет – за период 2015-2019 гг. в государства-члены прибыло более 4,7 млн беженцев. В 2019 году 676,3 тыс. просителей убежища обратились за международной защитой в страны ЕС, что на 11,2% больше по сравнению с 2018 годом. В целом, на протяжении всего данного периода просители убежища были сосредоточены на небольшом количестве государств-членов, тем самым оказывая на них существенно давление, в то время как остальные страны ЕС практически не были затронуты. Германия, Франция и Италия приняли более 61% беженцев в 2019 году. Германия остается основной страной, принимающей беженцев уже восемь лет

подряд, в 2019 году она получила 23,3% от общего числа заявок, зарегистрированных в ЕС. Анализ динамики числа ходатайств о предоставлении убежища выявил противоположные тенденции, наблюдаемые в странах ЕС: несмотря на то, что число поданных заявок в большинстве стран Европы увеличилось, в Италии, Германии и Австрии в последние годы наблюдается тенденция к сокращению количества ходатайств о предоставлении убежища.

Что касается стран происхождения просителей убежища в государствах-членах ЕС, то большинство лиц, впервые ходатайствующих о получении убежища, происходит из Сирии, Афганистана и Венесуэлы. Начиная с 2013 года, Сирия является страной происхождения большей части просителей убежища в государствах ЕС, однако, в 2019 году количество просителей убежища из Сирии впервые сократилось на 7%.

Говоря о решениях, принятых в отношении просителей убежища, наиболее заметной особенностью является высокая доля отклоненных ходатайств о предоставлении убежища. Так, на уровне ЕС в 2019 году доля отклоненных ходатайств по решению первой инстанции превысила 60%, доля лиц, которым был предоставлен статус беженца, составила 20%. Причем результаты значительно разнились по странам: наименьшая доля отказов наблюдалась в Испании (положительное решение было получено в отношении 66,2% ходатайств), тогда как наибольшая их доля была зарегистрирована в Венгрии (положительное решение было принято в отношении 8,5% ходатайств).

Влияние данных потоков беженцев на экономику стран Европейского союза на сегодняшний день оценить довольно сложно. Однако в результате анализа ряда исследований можно прийти к выводу о том, что приток беженцев в краткосрочной перспективе приведет к увеличению расходов, что связано с необходимостью обеспечения вынужденных переселенцев продовольствием, жильем и медицинской помощью. При этом в долгосрочной перспективе поток беженцев может оказать положительное влияние на экономику принимающих государств, в первую очередь, за счет устранения тревожных демографических тенденций, наблюдающихся во многих развитых странах. Согласно данным ОЭСР для того, чтобы избежать стагнации, ЕС необходимо добавить 50 млн человек к своей рабочей силе к 2060 году. Таким образом, страны Европы нуждаются в приросте численности населения, поэтому приток беженцев, большинство из которых являются молодыми людьми, может стать решением данной проблемы. Так, более трех четвертей лиц, впервые обратившихся за убежищем в ЕС-27, в 2019 году были моложе 35 лет, в то время как почти треть были несовершеннолетними в возрасте до 18 лет.

В дополнение, вынужденные переселенцы способствуют инновациям, предпринимательству и росту ВВП. Согласно исследованию Парижской школы экономики успешная интеграция беженцев, прибывших в Европу с 2015 года, в рынок труда может добавить примерно 70-80 миллиардов евро к годовому ВВП к 2025 году.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод о том, что успешная и своевременная интеграция вынужденных переселенцев в рынок труда является наиболее значимым фактором, способствующим долгосрочной интеграции беженцев в общество принимающего государства. Изучив, меры, применяемые странами ЕС, по включению беженцев в рынок труда необходимо отметить, что интеграционная политика стран Европейского Союза реализуется на нескольких уровнях: надгосударственном, национальном или региональном, и местном. Однако создание условий для участия переселенцев в рынке труда остается, в первую очередь, национальной компетенцией и входит в сферу ответственности государств-членов.

Страны, сумевшие воплотить в жизнь эффективные программы интеграции, уже сейчас начинают получать связанные с этим выгоды. Так, в Германии, принявшей наибольшее число вынужденных переселенцев, общий уровень занятости беженцев значительно вырос в течение последних лет, что свидетельствует об устойчивости интеграции в рынок труда. В результате, в настоящее время уровень безработицы в Германии уменьшился в 2019 году на 1,7% по сравнению с 2014 годом и составил 5%. Стратегия, применяемая правительством Германии, позволяет большинству беженцев относительно быстро найти работу. В дополнение, вынужденным переселенцам предоставляется широкий спектр языковых курсов и курсов, направленных на профессиональную подготовку, связанную с трудоустройством.

Однако все еще существует ряд барьеров, препятствующих интеграции вынужденных переселенцев в принимающих странах. Данные барьеры обусловлены в первую очередь, ограниченностью финансирования, а также трудностями в координации с более высокими уровнями управления и другими заинтересованными сторонами. Отсутствие языковых навыков, низкий уровень образования, правовые ограничения доступа на рынок труда и длительный срок процедуры предоставления убежища являются барьерами, объясняющими медленную интеграцию беженцев в рынок труда.

На основе проведенного анализа можно выделить следующие рекомендации по улучшению процесса интеграции беженцев, как на уровне стран ЕС, так и на мировом уровне:

- Принятие быстрых, справедливых и прозрачных решений в отношении ходатайств о предоставлении убежища, что позволит сэкономить

государственные ресурсы и снизить неопределенность, как для просителей убежища, так и для принимающих стран.

- После принятия решения о предоставлении убежища целесообразно использование двухэтапного подхода к сегментации: на первом этапе осуществляется сегментация просителей убежища в зависимости от правового результата их ходатайств, что обеспечит сосредоточение ресурсов на тех, кто, скорее всего, останется в принимающей стране; второй этап включает в себя группировку беженцев по их личным характеристикам, что может быть использовано для предоставления каждому человеку наиболее подходящих ему интеграционных программ.

- Создание модульного набора обучающих программ, что не только позволит вынужденным мигрантам более эффективно развивать свои навыки, но и предоставит возможность правительствам более разумно распределять расходы бюджета.

- Тестирование новых методов и измерение результатов, что позволяет определять неэффективные подходы и быстро вносить коррективы.

- Создание комплексной системы сбора и анализа данных, что предоставит правительствам информацию не только о лицах, въезжающих в страну, но и о том, какие меры по интеграции вынужденных переселенцев являются наиболее эффективными, и как следствие поможет более рационально распределять ресурсы государства.

- Повышение координации между различными структурами, задействованными в процессе интеграции, поскольку усилия данных структур зачастую носят фрагментарный характер, что затрудняет коммуникацию между участниками процесса интеграции. Поэтому было бы целесообразно создать одно учреждение, наделенное полномочиями для такой координации.

Таким образом, проведенный анализ подтверждает необходимость разработки четкой, всеобъемлющей стратегии, направленной на улучшение политики интеграции вынужденных переселенцев в принимающие общества. Очевидно, что интеграция вынужденных мигрантов является дорогостоящим процессом, однако эти дополнительные государственные расходы должны рассматриваться как инвестиции в будущее. Окупаемость данных инвестиций в долгосрочной перспективе будет зависеть, в первую очередь, от усилий принимающих стран.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Булгак, С.В. Вынужденная миграция: ее содержание и причины [Электронный ресурс] // Журнал международного права и международных отношений 2005 - № 2. – Режим доступа: <http://evolutio.info/ru/journal-menu/2005-2/2005-2-bulgak>. – Дата доступа: 16.02.2021.
2. Вынужденная миграция [Электронный ресурс] // Департамент по гражданству и миграции: МВД Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://mvd.gov.by/ru/page/departament-po-grazhdanstvu-i-migraci/vynuzhdennaya-migraciya>. – Дата доступа: 09.03.2021.
3. О предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства статуса беженца, дополнительной защиты, убежища и временной защиты в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь от 23 июня 2008 г., № 354-3 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.mvd.gov.by/uploads/dgim/354.pdf>. – Дата доступа: 20.02.2021.
4. Федорако, А.И. Миграция населения: понятие, причины, последствия [Электронный ресурс] // Журнал международного права и международных отношений 2012 - № 4. – Режим доступа: <http://evolutio.info/ru/journal-menu/2012-4/2012-4-fedorako#:~:text=%D0%A3%D1%87%D0%B8%D1%82%D1%8B%D0%B2%D0%B0%D1%8F%2C%20%D1%87%D1%82%D0%BE%20%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B5%20%D0%B4%D0%B2%D0%B8%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B8%D1%81%D1%85%D0%BE%D0%B4%D1%8F%D1%82,%D0%98%D0%BC%D0%BC%D0%B8%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20>. – Дата доступа: 23.02.2021.
5. A Guide to International Refugee Protection and Building State Asylum Systems [Electronic resource] // UNHCR. – Mode of access: <https://www.unhcr.org/3d4aba564.pdf>. – Date of access: 04.03.2021.
6. Asylum and first asylum applicants by citizenship, age and sex – annual aggregated data [Electronic resource] // Eurostat. – Mode of access: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en. – Date of access: 14.04.2021.
7. Asylum Statistics [Electronic resource] // Eurostat. – Mode of access: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics. – Date of access: 28.03.2021.

8. Asylum-Seekers [Electronic resource] // UNHCR. – Mode of access: <https://www.unhcr.org/asylumseekers.html#:~:text=An%20asylum%2Dseeker%20is%20someone,one%20million%20people%20seek%20asylum.&text=At%20UNHCR%2C%20we%20believe%20that,protect%20those%20who%20need%20it.> – Date of access: 02.03.2021.
9. Beirens, H. Can operational changes fix European asylum systems? / H. Beirens. – Migration Policy Institute, 2020. – 61 p.
10. Betts, A. Refugee Economies: Rethinking Popular Assumptions / A. Betts, L. Bloom, J. Kaplan, N. Omata. - Refugee Studies Centre: Oxford University Press, 2014. – 44 p.
11. Bouoiyour, J. The economic impact of migrants and refugees on Europe / J. Bouoiyour, A. Miftah, R. Selmi, 2019. – 6 p.
12. Brucker, H. IAB-BAMF-SOEP Refugee Survey: Forced migration, arrival in Germany, and first steps toward integration / H. Brucker, 2016. – 18 p.
13. Canada now leads the world in refugee resettlement, surpassing the U.S. [Electronic resource] // Pew Research Center. - Mode of access: https://www.pewresearch-org.cdn.ampproject.org/v/s/www.pewresearch.org/fact-tank/2019/06/19/canada-now-leads-the-world-in-refugee-resettlement-surpassing-the-us/?amp_js_v=a6&_gsa=1&=1&usqp=mq331AQHKAFArABIA%3D%3D#aoh=16197206227303&referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com&_tf=From%20%251%24s&share=https%3A%2F%2Fwww.pewresearch.org%2Ffact-tank%2F2019%2F06%2F19%2Fcanada-now-leads-the-world-in-refugee-resettlement-surpassing-the-u-s%2F. – Date of access: 28.04.2021.
14. Chasing Efficiency: Can Operational Changes Fix European Asylum Systems? [Electronic resource] // Migration Policy Institute. – Mode of access: <https://www.migrationpolicy.org/research/operational-changes-european-asylum-systems.> – Date of access: 01.05.2021.
15. Climate Change and Disaster Displacement [Electronic resource] // UNHCR. – Mode of access: <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html#:~:text=UNHCR%20is%20providing%20protection%20and,their%20resilience%20to%20future%20disasters.&text=Limited%20natural%20resources%2C%20such%20as,the%20world%20that%20host%20refugees.> – Date of access: 18.02.2021.
16. Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU [Electronic resource] // Eurostat. – Mode of access: <https://europa.eu/migrant-integration/librarydoc/common-basic-principles-for-immigrant-integration-policy-in-the-eu.> – Date of access: 18.04.2021.
17. Common European Asylum System [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/common-european-asylum-system-ceas_en. – Date of access: 02.03.2021.

18. Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees [Electronic resource] // UNHCR. – Mode of access: <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10>. – Date of access: 10.02.2021.
19. Cooperative Arrangements to Share Burdens and Responsibilities in Refugee Situations short of Mass Influx [Electronic resource] // UNHCR. – Mode of access: <https://www.unhcr.org/4ef332d29.pdf>. – Date of access: 25.03.2021.
20. Country responsible for asylum application (Dublin Regulation) [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en. – Date of access: 09.03.2021.
21. d’Albis, H. Macroeconomic evidence suggests that asylum seekers are not a “burden” for Western European countries / H. d’Albis, E. Boubtane, D. Coulibaly, 2018. – 40 p.
22. Dual Labour Market Theory and World Systems Theory [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.futurelearn.com/info/courses/migration-theories/0/steps/35080#:~:text=Advanced%20capitalist%20economies%20are%20characterised,security%2C%20and%20prospects%20for%20advancement..> – Date of access: 02.03.2021.
23. EA and EU Economic Snapshot [Electronic resource] // OECD. – Mode of access: <https://www.oecd.org/economy/euro-area-and-european-union-economic-snapshot/>. – Date of access: 23.04.2021.
24. Education [Electronic resource] // UNHCR. – Mode of access: <https://www.unhcr.org/education.html#:~:text=While%2036%20per%20cent%20of,c currently%20enrolled%20in%20higher%20education.&text=Of%20the%2019.9%20million%20refugees,million%20are%20of%20school%20age..> – Date of access: 09.03.2021.
25. Employment – annual statistics [Electronic resource] // Eurostat. – Mode of access: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Employment_-_annual_statistics. – Date of access: 12.03.2021.
26. Europe’s refugees: Refocusing on integration [Electronic resource] // McKinsey & Company. – Mode of access: <https://www.mckinsey.com/featured-insights/europes-refugees-refocusing-on-integration>. – Date of access: 11.03.2021.
27. European Asylum Support Office [Electronic resource] // EASO. – Mode of access: <https://www.easo.europa.eu/>. – Date of access: 29.04.2021.
28. Fiddian-Qasmiyeh, E. Forced Migration in Europe / E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, N. Sigona. - The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies: Oxford University Press, 2015. – 784 p.
29. Galgoczi, B. Betwixt and between: Integrating refugees into the EU labour market / B. Galgoczi. - ETUI, 2021.

30. Global Trends Forced Displacement in 2019 [Electronic resource] // UNHCR. – Mode of access: <https://www.unhcr.org/globaltrends2019/>. – Date of access: 14.02.2021.
31. Glossary: Asylum Decision [Electronic resource] // Eurostat. – Mode of access: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Asylum_decision. – Date of access: 16.02.2021.
32. Glossary: Old-age dependency ratio [Electronic resource] // Eurostat. – Mode of access: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Old-age_dependency_ratio. – Date of access: 07.03.2021.
33. Governance of Migrant Integration in Denmark [Electronic resource] // Eurostat. – Mode of access: <https://europa.eu/migrant-integration/governance/denmark#:~:text=In%20general%2C%20the%20integration%20of,have%20learned%20the%20Danish%20language.&text=42%25%20of%20the%20refugees%20who,after%20five%20years%20in%20Denmark>. – Date of access: 13.04.2021.
34. Governance of Migrant Integration in Sweden [Electronic resource] // Eurostat. – Mode of access: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/governance/sweden>. – Date of access: 19.04.2021.
35. Guiding Principles on Internal Displacement [Electronic resource] // UNHCR. – Mode of access: <https://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html>. – Date of access: 23.02.2021.
36. History of UNHCR [Electronic resource] // UNHCR. – Mode of access: <https://www.unhcr.org/history-of-unhcr.html>. – Date of access: 11.02.2021.
37. Hooper, K. Improving the Labour Market Integration of Migrants and Refugees / K. Hooper, M. Vincenza Desiderio. B. Salant. – Migration Policy Institute, 2017. – 46 p.
38. ICRC, Protection Policy [Electronic resource] // International Committee of the Red Cross. – Mode of access: <https://casebook.icrc.org/case-study/icrc-protectionpolicy#:~:text=The%20ICRC's%20definition%20of%20protection,and%20other%20situations%20of%20violence>. – Date of access: 17.02.2021.
39. Immigration law enforcement in the EU – figures for 2018 [Electronic resource] // Eurostat. – Mode of access: <https://europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20190712-1?inheritRedirect=true&redirect=%2Feurostat%2F>. – Date of access: 30.04.2021.
40. Key migration terms [Electronic resource] // International Organization for Migration. – Mode of access: <https://www.iom.int/key-migration-terms>. – Date of access: 14.02.2021.

41. Konle-Seidl, R. Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices / R. Konle-Seidl, G. Bolits. – Directorate General for Internal Policies: European Parliament, 2016. – 58 p.
42. Mid-Year Trends 2020 [Electronic resource] // UNHCR. – Mode of access: <https://www.unhcr.org/5fc504d44.pdf>. – Date of access: 09.03.2021.
43. Migration and Home Affairs [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum_en#:~:text=The%20Common%20European%20Asylum%20System,fair%20system%20%E2%80%93%20wherever%20they%20apply.&text=The%20Qualification%20Directive%20clarifies%20the,making%20asylum%20decisions%20more%20robust. – Date of access: 27.04.2021.
44. More than numbers [Electronic resource] // International Organization for Migration. – Mode of access: <https://publications.iom.int/books/more-numbers-how-migration-data-can-deliver-real-life-benefits-migrants-and-governments#:~:text=Description%3A,and%20illustrates%20its%20potential%20value>. – Date of access: 12.03.2021.
45. Nicholson, F. A guide to international refugee protection and building state asylum systems / F. Nicholson, J. Kumin. – Handbook for Parliamentarians № 27, 2017. – 272 p.
46. Non-EU citizens: 5% of the EU population in 2019 [Electronic resource] // Eurostat. – Mode of access: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20200625-1>. – Date of access: 12.04.2021.
47. Old-age dependency ratio increasing in the EU [Electronic resource] // Eurostat. – Mode of access: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200713-1#:~:text=The%20EU's%20old%20age%20dependency,person%20aged%2065%20and%20over..>. – Date of access: 09.03.2021.
48. Population Structure and Ageing [Electronic resource] // Eurostat. – Mode of access: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Population_structure_and_ageing#:~:text=The%20population%20of%20the%20EU,for%2064.6%20%25%20of%20the%20population... – Date of access: 03.05.2021.
49. Public Opinion in the European Union [Electronic resource] // Eurobarometer. – Mode of access: <https://europa.eu/eurobarometer/screen/home>. – Date of access: 04.03.2021.
50. Refugee data finder [Electronic resource] // UNHCR. – Mode of access: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=0zgXC0>. – Date of access: 04.05.2021.

51. Substantial number of refugees hold illegal jobs in Germany [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.euractiv.com/section/social-europe-jobs/news/substantial-number-of-refugees-hold-illegal-jobs-in-germany/>. – Date of access: 06.05.2021.

52. The 1951 Refugee Convention [Electronic resource] // UNHCR. – Mode of access: <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>. – Date of access: 14.02.2021.

53. The New York Declaration for Refugees and Migrants [Electronic resource] // UNHCR. – Mode of access: <https://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>. – Date of access: 07.03.2021.

54. Universal Declaration of Human Rights [Electronic resource] // United Nations. – Mode of access: <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights#:~:text=Article%2014,principles%20of%20the%20United%20Nations>. – Date of access: 26.02.2021.

55. Who is a migrant? [Electronic resource] // International Organization for Migration. – Mode of access <https://www.iom.int/who-is-a-migrant>. – Date of access: 13.02.2021.