

ИНТЕГРАЦИЯ БЕЖЕНЦЕВ В ЕВРОПЕ: ПРИОРИТЕТ – ТРУДОУСТРОЙСТВО

© 2019 г. В. Веденева

*ВЕДЕНЕВА Валентина Трифионовна, кандидат исторических наук,
ИМЭМО им. Е. М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная ул., 23 (vtvedeneva@gmail.com).*

Статья поступила в редакцию 20.07.2018.

Миграционный кризис, который Европа пережила в 2015–2016 гг., показал необходимость не только регулирования (прежде всего, ограничения) миграционного потока, но и выработки эффективных программ интеграции беженцев и лиц, нуждающихся в международной защите, как целевой группы. В странах – членах ЕС на национальном уровне действуют различные интеграционные модели и схемы, но приоритетной задачей остается интеграция на рынке труда. Наиболее успешным опытом в данной сфере обладают скандинавские страны и Германия.

Ключевые слова: Европа, ЕС, мигранты, беженцы, интеграция, политика интеграции, рынок труда, занятость, профобучение, языковая подготовка, квалификация, оценка профессиональных навыков.

DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-1-103-111

Гуманитарные мигранты – беженцы и соискатели убежища из третьих стран¹ – всегда были составной частью потока переселенцев, устремляющихся в Европу. Проблема их интеграции в принимающее сообщество решалась в контексте миграционной политики с учетом национальных моделей. Однако взрывной рост миграции из зон военных действий и вооруженных конфликтов, прежде всего из стран Ближнего и Среднего Востока, Африки, в конце 2014 г. и ее беспрецедентные масштабы в 2015–2016 гг. – более двух млн человек за два года, стали неожиданными для европейцев. В силу своих международных обязательств Европа оказалась в роли “хозяйки”, вынужденной принимать нежданных “гостей”. Первой реакцией европейских правительств на миграционный кризис явились меры по ограничению притока беженцев: усиление пограничного контроля; отказ в предоставлении убежища выходцам из “безопасных” стран; ужесточение подхода к приему беженцев и лиц, нуждающихся в международной защите; достижение соглашения с Турцией и пр. Если в 2014 г. в ЕС было подано 563 345 первичных ходатайств о предоставлении убежища и международной защиты, то в 2015 г. уже 1 257 610. Начиная с 2016 г. происходит некоторое снижение числа беженцев – 1 206 120, а с 2017 г. – заметное – до 649 855 человек [1, 2].

НЕМНОГО СТАТИСТИКИ

В 2015–2017 гг. основную массу беженцев приняли Германия, Франция, Великобритания

¹ В Европейском союзе (ЕС) этим термином обозначают страны, не являющиеся членами ЕС, Европейской экономической зоны (ЕЭЗ) (помимо ЕС в нее входят также Исландия, Норвегия и Лихтенштейн), а также Швейцарию.

и Швеция, на долю которых пришлось в общей сложности 80% всех переселенцев. Причем в трех из этих стран (за исключением Великобритании) зарегистрировано и наибольшее число мигрантов по отношению к численности населения (на 1 млн жителей): 2402 человека в Германии, 2220 – в Швеции и 1359 человек во Франции.

Особо привлекательная страна для беженцев – Германия. В 2017 г. она приняла почти треть (31%, 198 300 человек) всех желающих получить убежище и международную защиту. За ней следуют: Италия (126 550 человек, 19.5%), Франция (91 070, 14.0%), Греция (57 020, 8.8%), Великобритания (33 310, 5.1%), Испания (30 445, 4.7%), Швеция (22 190, 3.4%), Австрия (22 160, 3.4%), Бельгия (14 035, 2.2%) и Нидерланды (16 090, 2.5%) [3]. В целом в ЕС и странах ЕЭЗ в 2017 г. был удовлетворен почти 1 млн первичных ходатайств о предоставлении убежища. При этом коэффициент признания (положительных решений) заметно различается по странам – от 63% в Дании, 55% в Норвегии, 52% в Швеции, 46% в Германии, 40% в Финляндии до 10% в Греции [4].

Самой многочисленной группой среди гуманитарных мигрантов оставались выходцы из Сирии, Афганистана и Ирака, 33% всех первичных заявителей [2]. Они же являются и наиболее реальными кандидатами на получение убежища в качестве признанных беженцев или получателей субсидиарной защиты: доля положительных решений в первом квартале 2018 г. составила соответственно 86%, 43% и 35% [5]. Учитывая этот довольно высокий процент, нетрудно предположить, что значительная часть бенефициаров останется в Европе надолго и, следовательно, перед принимающей страной встанет задача их интеграции.

ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИКА ИНТЕГРАЦИИ БЕЖЕНЦЕВ

В “Повестке дня по устойчивому развитию на период до 2030 г.”, принятой ООН 25 сентября 2015 г., подчеркивалось, что в долгосрочной перспективе “неинтеграция” обойдется гораздо дороже, чем реализация согласованной и эффективной политики интеграции. Особенно актуально это для ведущих стран “старой” Европы, рынок труда которой нуждается в притоке дополнительных рабочих рук. В этом вопросе европейцы исходят прежде всего из своих собственных интересов. Иммигранты нужны для поддержания конкурентоспособности на мировой арене, стабильного роста и развития систем здравоохранения, решения демографических проблем – в первую очередь на эти аспекты интеграции обращает внимание руководство ЕС. Включение новой волны мигрантов в рынок труда, считают эксперты МВФ, может решить проблему дефицита рабочей силы в отдельных секторах экономики принимающих стран, в частности Германии и Швеции. Кроме того, трудоустроенные мигранты не только начинают вносить свой вклад в экономику, но и перестают зависеть от социальной помощи государства. Сегодня эти прагматические соображения лежат в основе почти всех национальных интеграционных программ.

Важнейшие принципы общеевропейской миграционной политики в отношении третьих стран были одобрены Советом ЕС по вопросам юстиции и внутренних дел еще в ноябре 2004 г. Именно они послужили базой для разработки конкретных мер в отдельных государствах-членах и Европейском союзе. Среди первых документов, в которых беженцы выделялись в отдельную целевую группу, были Директива 2013/33/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 26 июня 2013 г. (вступила в силу в июле 2015 г.) и так называемый план Юнкера (9 сентября 2015 г.) о квотном распределении переселенцев между странами – членами ЕС, который так и остался нереализованным. Своего рода регулятором политики в этой сфере выступает фонд “Убежище, миграция и интеграция” (*Asylum, Migration and Integration, AMIF*).

В 2016 г. Европейская комиссия выдвинула несколько предложений по решению проблем интеграции, центральный элемент которых “План действий по интеграции граждан третьих стран” (*Action Plan on the Integration of Third-Country Nationals*) от 7 июня 2016 г. [6]. “Занятость является основной частью процесса интеграции”, – говорится в документе, – поэтому первоочередная задача состоит в ускорении доступа беженцев на рынок труда. Эта установка получила свое развитие в принятой Европейским парламентом 5 июля того же года резолюции “Беженцы: социальная интеграция и инте-

грация на рынке труда” [7]. Резолюция содержала рекомендации для государств-членов, касающиеся, в частности, доступа мигрантов к жилью, образованию, услугам здравоохранения и рынку труда. В другом документе – “Повестке дня по развитию новых навыков для Европы” (*Skills Agenda for Europe, 2016*) Европейская комиссия предложила ряд инициатив, направленных на создание или совершенствование системы оценки навыков, признания и повышения квалификации переселенцев и граждан третьих стран [8].

Как уже отмечалось, главным условием интеграции беженцев в принимающем обществе является включение в рынок труда. И это обоюдный интерес, поскольку трудоустройство мигрантов снизит нагрузку на систему социальной защиты и бюджеты принимающих стран.

В таком подходе к интеграции едины все страны ЕС. Однако каждая из них имеет своеобразный исторический опыт, располагает неодинаковыми возможностями удовлетворения потребностей беженцев и их адекватной поддержки, включая различные инфраструктуры приема и размещения, а также финансовые ресурсы. Так, в скандинавских странах сложилась своя давняя традиция. Наиболее успешным результатом этой политики является использование различных инструментов, в частности совмещение изучения местного языка с профобучением; признание навыков и квалификации, в том числе неформальных; расселение беженцев с учетом имеющихся у них навыков и ситуации на местных рынках труда; разработка индивидуальных программ интеграции и персональное сопровождение; взаимодействие с работодателями; субсидированная занятость и пр.

В соответствии в том числе и с этой практикой сеть Европейских служб занятости (*EURES*) определила четыре критерия, которые имеют особое значение для интеграции беженцев на рынке труда: язык, навыки и квалификация, партнеры и учреждения, а также позиция работодателей (*PES Network, June 2016*) [9].

В этом контексте немаловажное значение приобретает готовность руководства стран-членов активизировать национальную интеграционную политику, понимание, что раннее вступление в рынок труда является главным фактором, определяющим долгосрочные перспективы. Прежде всего это выражается в устранении (или снижении) правовых и административных барьеров, препятствующих обеспечению занятости среди беженцев. В числе таких барьеров – отложенное трудоустройство (до принятия решения по заявлению о предоставлении убежища или международной защиты); ограничения на занятость в отдельных секторах экономики или запрет на работу по некоторым

профессиям и т.д. Подобная практика имеет целью воспрепятствовать предоставлению убежища мигрантам, а также минимизировать негативное влияние на занятость коренных граждан. Тем не менее многие страны заметно облегчили (или предполагают облегчить, как, например, Франция) доступ беженцев к занятости, сократив период ожидания. В ряде стран (Греция, Норвегия, Швеция) выход на рынок труда и участие в интеграционных программах открыт сразу после подачи заявления просителями убежища, в большинстве других стран – только после некоторого периода ожидания или на определенных условиях [10].

Другой мерой, облегчающей трудоустройство беженцев, стала ликвидация такого барьера, как тест рынка труда. В 2016 г. он был отменен в Болгарии, Греции, частично в Германии (после 15 месяцев проживания мигрантов в стране²). Это не касается выходцев из “безопасных стран”, которые не имеют права работать. С ноября 2015 г. данная мера отменена в отношении стран с высокой вероятностью признания, в частности Сирии и Ирака, а также не касается “терпимых” иностранцев³. Гуманитарные мигранты указанных категорий получают преимущественный доступ к интеграционным курсам и расширенной языковой подготовке, ориентированной на трудоустройство, а также к услугам служб занятости. Однако в ряде государств приоритетным правом на трудоустройство продолжают пользоваться собственные граждане и граждане стран – членов ЕС (Австрии, Германии⁴, Греции, Люксембурга, Франции), а в Австрии, Великобритании и Франции существует еще и запрет на занятость в отдельных секторах экономики [10].

Ранний доступ к интеграционным программам для заявителей – выходцев из государств с хорошими перспективами на предоставление убежища практикуется во многих европейских странах. Смысл этой меры состоит в том, чтобы использовать период ожидания предоставления убежища для изучения языка, приобретения профессиональных навыков (*language training, skills assessments*) и таким образом ускорить процесс трудоустройства. В Бельгии просителям убежища, которые не получают решения первой инстанции в течение четырех месяцев, могут разрешить временную рабо-

ту (*temporary work permit card* типа C). В Финляндии результаты оценки профессиональных компетенций такой группы беженцев принимаются во внимание при выборе района поселения: их направляют в муниципалитеты, где предоставляют образовательные или деловые возможности, соответствующие их навыкам [11]. Норвегия создала специальные “интеграционные центры приема”, в которых просители убежища, чьи требования, скорее всего, будут удовлетворены, включаются в программу интеграции – обучению языка и 50-часовой курс по изучению норвежской культуры и общества.

Ужесточение интеграционной политики в комплексе и правил приема в частности мотивируют беженцев к участию в различных интеграционных программах, что в свою очередь должно способствовать повышению их эффективности. Так, изучение языка теперь обязательно для просителей убежища уже на предварительном этапе их пребывания в стране. В Бельгии начиная с 2016 г. по завершении программы интеграции необходимо получить свидетельство о гражданской интеграции; все участники программы должны пройти обязательный тест, удостоверяющий определенный уровень знания голландского языка [12]. В Германии, согласно Закону об интеграции (принят в мае 2016 г.), курсы интеграции, включая обучение языку, стали обязательными для всех беженцев и просителей убежища. Закон включает положение о “взаимных уступках”, дающее властям полномочия прекратить финансовую помощь в случае, если мигранты не посещают такие курсы [13]. Кроме того, разрешение на постоянное пребывание по истечении пяти лет не продлевается автоматически, а зависит от уровня знания немецкого языка. При этом беженцы, свободно овладевшие языком, смогут получить постоянный вид на жительство раньше, чем через три года.

Другой правовой новацией стало введение многими странами в 2015–2016 гг. директивного расселения беженцев. Это означает, что беженец, претендующий на получение пакета услуг по приему (пособие и жилье), должен согласиться на определенное ему конкретное место жительства в одном из регионов страны. Те, кто не согласен, не смогут претендовать ни на пособие, ни на размещение по программе социального обеспечения. Цель этой меры – обеспечить равномерное расселение на территории новопривывших с целью избежать чрезмерной концентрации в отдельных районах. Распределение беженцев по муниципалитетам (*dispersal policy*) практиковалось в Швеции еще с первой половины 90-х годов в связи с наплывом мигрантов из Боснии и Герцеговины. Результаты расселенных таким образом беженцев стали поводом для общественной критики. Из опубликованных в начале 2000-х годов данных следовало,

² Только в регионах с хорошей ситуацией на рынке труда и временно (на три года).

³ Просители убежища, чьи прошения были отклонены. Это в основном лица, которые не возвращаются добровольно в свою страну, и чья депортация приостановлена по фактическим, юридическим или политическим причинам, как правило, в том случае, если на родине им грозит опасность. В Германии для таких людей закон предусматривает специальный правовой статус – “терпимый” иностранец (нем. *Duldung*).

⁴ Не применяется в отношении дефицитных на рынке труда профессий.

что заработки беженцев, место жительства которых было определено в рамках централизованного расселения, были на 25% ниже заработков контрольной группы (мигрантов, свободно селившихся в 80-е годы в городах, где было легче найти работу), а безработица – на 6% выше. Авторы этого исследования [14], на которое ссылается шведский экономист Б. Густафссон, подчеркивают важность проживания беженцев в диаспорах, исходя из того, что основным каналом их трудоустройства традиционно являются личные связи. Сам Б. Густафссон приходит к выводу, который, впрочем, может быть оспорен, что “возрастание этнической гомогенности способствует повышению шансов на трудоустройство” [15].

Тем не менее, несмотря на критику, в условиях масштабного притока беженцев политика централизованного расселения в Швеции была ужесточена – в 2016 г. эта мера стала обязательной. Аналогичные шаги предприняты в Финляндии (2015 г.), Австрии и Германии (2016 г.) – в отдельных землях, наиболее привлекательных для переселенцев, “чтобы избежать возможных негативных последствий в регионах с напряженной ситуацией на рынке труда”, а также предусмотрены новым Законом об убежище во Франции. В Германии в соответствии с Законом об интеграции признанные беженцы теперь должны оставаться в течение трех лет в той же земле, где они находились во время процедуры предоставления убежища. Согласно этому закону правительства земель имеют право издавать собственные декреты, дополнительно ограничивающие мобильность мигрантов. На январь 2017 г. декреты, обязывающие новоприбывших жить в конкретном муниципалитете, приняли 4 из 16 земель (Баден-Вюртемберг, Бавария, Саксония-Ангальт и Северный Рейн-Вестфалия). В других землях беженцы по-прежнему могут свободно передвигаться в пределах данной территории, но покидать ее им запрещено [16]. Практически везде за отказ от определенного властями места жительства беженцам грозит лишение социальных выплат (за исключением случаев, когда кто-либо из членов семьи нашел работу в другом регионе или поступил в университет). В Германии эту меру одобряют не все эксперты. Ряд исследователей, в частности Х. Брюкер, считает директивное расселение в долгосрочной перспективе контрпродуктивным, – “чтобы максимально использовать свои возможности для трудоустройства, официально признанные беженцы должны жить там, где есть работа” [17].

МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ ЗАНЯТОСТИ

В наиболее полном объеме программы интеграции беженцев реализуются в ведущих странах ЕС. Независимо от национальных особенностей

они включают такие элементы, как курсы языка и профподготовки и их совмещение с основной занятостью; наставничество; выявление компетенций и квалификаций и их признание; ориентацию молодых беженцев на приобретение профессии или высшего образования; сбалансированное распределение беженцев по регионам; сотрудничество с работодателями и их поддержка, в том числе финансовая (изучение языка на рабочем месте, субсидированная занятость).

Эмпирические данные, касающиеся предыдущих волн иммиграции, свидетельствуют, что одну из ключевых ролей в процессе трудоустройства играет знание языка. Сегодня изучение языка – наряду с обеспечением скорейшего доступа к занятости – является одной из главных составляющих наиболее успешных мировых интеграционных программ. По данным распространенного Еврокомиссией Исследования в области занятости и социального развития в Европе (*Employment and Social Developments in Europe, ESDE*), трудоустраиваются 59% беженцев, владеющих языком принимающей страны на среднем уровне, против 27% мигрантов, не знающих языка. Как показал опыт скандинавских стран, чем раньше просители убежища начинают изучать язык, тем быстрее они выходят на рынок труда [18].

Наиболее успешной практикой считается совмещение языковой подготовки с занятостью [19]. Так, в Швеции с 2007 г. реализуется специальная поэтапная схема интеграции – *Step in Jobs* [20]. Это субсидируемая неполная занятость беженцев в государственном или частном секторах, которая сочетается с обязательным изучением шведского языка на муниципальных курсах. На выплату зарплаты работодатель получает субсидию от государства в размере 80% от заработной платы беженцев на срок от 6 до 24 месяцев [21]. В Дании существует аналогичная программа “Лестница” (*Staircase*), суть которой – постепенное (ступенька за ступенькой) включение беженцев в рынок труда. Первая ступень (4–8 недель) – это определение их компетенций в сочетании с уроками датского языка. Вторая – стажировка на предприятии без затрат для работодателя, за которой следуют дополнительные уроки датского языка. На этом этапе беженцы готовы приступить к оплачиваемой работе (субсидированная занятость), продолжительность которой составляет 26–52 недели. Схемы изучения языка, совмещенного с занятостью, действуют и в Германии. По данным *Randstad Ifo Personnel Manager Survey* (Мюнхен), каждое пятое немецкое предприятие, нанимавшее беженцев в 2015–2016 гг., воспользовалось государственными субсидиями по заработной плате для организации языковых курсов и профобучения для молодых беженцев, не имеющих опыта работы [22].

Не менее значимыми условиями встраивания в рынок труда являются раннее выявление и валидация имеющихся навыков и компетенций просителей убежища, поскольку большинство из них не имеют профессиональной подготовки или формальной квалификации (либо документов, ее подтверждающих). Раннее определение профессиональных навыков – и документированных, и неформальных – как показал опыт скандинавских стран, существенно ускоряет процесс трудоустройства. В Швеции и Норвегии в рамках интеграционных программ действуют специальные процедуры оценки навыков и обучения языку “быстрый путь”: *Snabbspåret* в Швеции и *Hurtigsporet* в Норвегии [23].

Программа “быстрый путь”, начатая в марте 2015 г. в Швеции, предназначена для квалифицированных специалистов в секторах, где наблюдается значительный дефицит кадров, и предполагает валидацию не только формальных документов об образовании и профессиональных знаниях, но и оценку неформальных компетенций и социальных навыков. Участники программы параллельно с изучением шведского языка и посещением курсов повышения квалификации имеют право работать по специальности и таким образом доказать свою компетентность. Немаловажно и то, что в процессе обучения и стажировок они изучают специальную терминологию, включаются в социальную жизнь, устанавливая рабочие и дружеские контакты со шведскими коллегами. Оценка иностранных дипломов участников программы осуществляется под эгидой агентства “Университет и Совет по высшему образованию” (*Universitets och högskolerådet*); заявки на признание в регулируемых профессиях рассматривает Национальный совет по вопросам здравоохранения и социального обеспечения. Координирует же весь процесс Шведское национальное агентство по высшему профессиональному образованию.

В отличие от шведского норвежский “быстрый путь” – это курс норвежского языка для различных категорий гуманитарных мигрантов, которому предшествует процедура выявления уровня их компетенций. До начала занятий сотрудник муниципалитета проводит с каждым из будущих участников предварительные индивидуальные беседы-интервью, в ходе которых знакомится с опытом работы и профессией, оценивает уровень образования и степень владения иностранными языками, интересуется планами на будущее. В зависимости от полученных результатов участников курса определяют в один из “треков”: первый для мигрантов с начальным образованием, неграмотных и не использующих письменный язык; второй – для получивших предварительное образование и навыки письма; третий – для имеющих хорошее общее образование, в том числе высшее.

Наряду с этой программой в Норвегии с 2013 г. используется национальная схема признания компетенций высококвалифицированных беженцев, не имеющих документов о высшем образовании. Это “Процедура признания для лиц без достоверной документации” (*Recognition Procedure for Persons without Verifiable Documentation, UVD*), которая реализуется экспертными комитетами, уполномоченными и назначенными Норвежским агентством по обеспечению качества образования – НОКУТ (*Norwegian Agency for Quality Assurance in Education, NOKUT*). В функции НОКУТ входит валидация трех степеней: академические оценки, задания на дом и выявление профессионального опыта. Положительный исход процедуры означает официальное признание иностранной квалификации, эквивалентной норвежскому диплому о высшем образовании. Практика показала, что более половины беженцев, профессиональные навыки которых были признаны, либо нашли работу, соответствующую их специальности, либо продолжили образование [24, 25].

Особо острой проблема признания компетенций стала для Германии. Это основной барьер (наряду с незнанием языка) для интеграции, поскольку трудоустройство в Германии сильно зависит от формальной академической и профессиональной квалификации. По данным Еврокомиссии, беженцы с высшим образованием достигают лучших результатов в области занятости. Но влияние этого фактора на трудоустройство беженцев по сравнению с коренным населением менее ощутимо. Первостепенное значение при трудоустройстве беженцев, отмечается в решениях и рекомендациях руководящих органов ЕС, по-прежнему имеют два условия: знание языка и квалификация.

В Германии две трети беженцев имеют опыт работы и, соответственно, профессиональные навыки [26]. Однако непризнание формальных или неформальных компетенций, полученных на родине, означает, что при трудоустройстве они не будут приниматься во внимание. Таким образом, беженцы без подтвержденных компетенций, даже специалисты, могут рассчитывать лишь на неквалифицированную работу. Для решения проблемы выявления/признания компетенций в Германии в 2016 г. был запущен проект *MYSKILLS*. Эта программа реализуется силами двух организаций: Федеральным агентством по труду (*Bundesagentur für Arbeit, BA*), которое отвечает за управление проектами, принимает решения по контенту и дизайну, проводит пилотные испытания, привлекает работодателей, и его партнером – частным фондом *Bertelsmann Stiftung*, разрабатывающим и финансирующим не только собственные социальные проекты, но частично и этот проект.

MYSKILLS служит выявлению имеющихся навыков и квалификации. По сути, это тест на профессиональную компетентность, который просители убежища проходят после консультации в службе занятости в том случае, если у них есть опыт работы по профессии, но диплом либо не признается в Германии, либо отсутствуют подтверждающие его документы. Во время консультации мигранты имеют возможность самостоятельно оценить свои формальные и неформальные навыки; затем некоторые из них могут быть направлены на тестирование по одной или нескольким профессиям. Тестирование проводится в Федеральном агентстве по труду и занимает около четырех часов. Каждый тест ориентирован на определенную профессию (например, продавец или повар) и сопровождается демонстрацией фотографий и видеороликов, доступных на шести языках (немецкий, английский, современный стандартный арабский, новый персидский, турецкий и русский). Видеоряд представляет конкретные рабочие действия в реальных условиях. Для каждой профессии в тесте имеется от пяти до восьми различных вариантов действий (например, при тестировании потенциального “продавца” это “обслуживание клиентов” и “звонок клиента”). Этот процесс выявляет неформальные или неформально приобретенные компетенции, что облегчает выход на рынок труда или позволяет продолжить образование.

В пилотной фазе реализации программы в 2016 г. приняли участие 1500 человек из 10 регионов страны. Было разработано и опробовано 13 тестов для разных профессий, в том числе таких, как механик, продавец, фермер, повар, специалист в области металлообработки и строительства, работник гостиничного бизнеса. С ноября 2017 г. велось тестирование на национальном уровне по 8 профессиям, результаты которого направлялись в службы занятости. В первой половине 2018 г. завершилась разработка остальных тестов, включающих 30 профессий [27]. Поскольку эта инициатива появилась недавно, никаких подтвержденных результатов пока нет. Однако ожидаемые результаты заключаются в следующем:

- *мигранты* получают документы, удостоверяющие их профессиональные компетенции;
- *службы занятости* получают объективные данные и смогут более эффективно трудоустраивать беженцев, разрабатывать планы их дальнейшего обучения или повышения квалификации;
- *работодатели* имеют сведения о навыках и компетенциях и могут предлагать соответствующие рабочие места.

Важно отметить, что работодатели в процесс интеграции все шире вовлекаются. Однако многие из них не видят экономических причин для найма

просителей убежища или беженцев. Опросы показывают, что те работодатели, которые все-таки нанимают эту категорию мигрантов, руководствуются прежде всего соображениями корпоративной социальной ответственности. Так, в Германии почти 80% работодателей именно этим объяснили факт трудоустройства беженцев, и только 45% – существующей или возможной в ближайшем будущем нехваткой рабочей силы [12]. Как правило, возможность создавать специально для беженцев рабочие места, занятость на которых совмещается с обучением, имеют крупные богатые компании. Малые и средние предприятия такими ресурсами не располагают, и, кроме того, они в отличие от транснациональных корпораций или национальных гигантов в своей политике найма в большей степени зависят от общественных настроений в стране.

ПЕРВЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ИНТЕГРАЦИИ: ГЕРМАНИЯ

Из-за продолжительности процедуры предоставления убежища и участия в мероприятиях по ранней интеграции беженцы, прибывшие в Германию в 2015–2016 гг., только вступают на рынок труда. В феврале 2017 г. уже около 9% всех зарегистрированных лиц, ищущих работу, были беженцами и просителями убежища, причем более половины составляли сирийцы [16]. По данным Федерального агентства по труду, это преимущественно мужчины (76%), около половины из них значительно моложе 30 лет (47%), 26% не имеют среднего образования, столько же имеют дипломы о высшем образовании, 9% получили академическое образование. По результатам интервью и данным консультирования, 58% беженцев заняты на собственных работах, 15% – профессионалы и специалисты, 4% – эксперты [28].

В марте 2018 г. в агентствах по труду или центрах занятости были зарегистрированы (как и год назад) 177 тыс. беженцев безработными, 474 тыс. – частично занятыми [29].

Частично занятые – это в основном стажеры или участники интеграционных программ, совмещающие обучение с неполной занятостью. К ним также относятся просители убежища, выполняющие так называемую *работу за Евро (Ein-Euro-Job)* [30], ожидающие решения о предоставлении им убежища и получающие пособия по безработице. Эти работы включают уход за городскими зелеными насаждениями и содержание общественных парков, садоводство, уборку помещений и территорий, а также волонтерскую деятельность – опеку пожилых и больных людей и т.д. Обычно они рассчитаны на 6–9 месяцев, но не исключена возможность повторного трудоустройства на таких же

условиях. С точки зрения трудового законодательства, работающие за 1 евро в час не считаются занятыми, поскольку с ними не заключают официальных трудовых договоров, но в то же время они не являются и безработными. Тем не менее на этих работников в полной мере распространяются положения федерального трудового законодательства. Кроме того, они, попадая в новую для себя среду, знакомятся с трудовой жизнью в Германии, что, как считается, должно помочь их последующей интеграции.

Другим источником информации о включении новой волны мигрантов в немецкий рынок труда являются данные интерактивного опроса 2200 работодателей, который провела в январе–феврале 2017 г. ОЭСР совместно с немецкими Министерством труда и социальных дел и Ассоциацией торговых палат и промышленности (*DIN*) [16]. Участие в опросе было добровольным, работодатели представляли в основном крупные компании; в наименьшей степени – компании из Северной и Восточной Германии, в наибольшей – земли Гессен и Баварии, то есть территорий наименее и наиболее привлекательных для беженцев. Почти 60% опрошенных работодателей получали заявки от беженцев или лиц, ищущих убежище, и почти 70% наняли по крайней мере одного из заявителей. В общей сложности компании, участвовавшие в опросе, в период с 2015 по 2017 г. приняли на работу от 3800 до 7000 человек. Около 40% новых работников были зачислены на постоянной основе, треть – стажеры, участники интеграционных программ, совмещающие изучение языка с профобучением на рабочем месте. Две трети оформленных на постоянную работу и половина стажеров были заняты низкоквалифицированным трудом. Однако в будущем 50% работодателей предполагают принимать беженцев на рабочие места, требующие средней квалификации, и 15% – высококвалифицированных специалистов.

Важно отметить, что независимо от размера компании работодатели считают хорошее или очень хорошее знание немецкого языка необходимым условием занятости: 50% респондентов отмечают, что даже на низкоквалифицированных позициях требуется как минимум знание языка. По мнению 90% работодателей для трудоустройства

на работу, требующую средней квалификации, необходимо хорошее владение языком, а 40% полагают, что очень хорошее.

Кроме знания языка и достаточного уровня квалификации, для работодателей проблемой остается неопределенность статуса работника-беженца. Почти 70% работодателей, принявших участие в опросе, подчеркивали принципиальное значение юридической определенности в отношении продолжительности пребывания лиц с временным видом на жительство. Это касается просителей убежища, “терпимых” иностранцев и лиц, получивших право на дополнительную защиту. Безусловно, данные этого опроса трудно рассматривать как репрезентативные, однако они высвечивают основные трудности в процессе интеграции беженцев на рынке труда, о которых говорилось выше.

* * *

Профессиональная интеграция беженцев является важной проблемой для европейских обществ, которые в последние годы столкнулись с массовым притоком просителей убежища. Вызванный этой ситуацией острый миграционный кризис 2015–2016 гг. создал множество политических, социальных и экономических проблем для основных принимающих стран. Беженцы являются особенно уязвимой группой гуманитарных мигрантов, поэтому для их интеграции требуется принятие целенаправленных, скоординированных и комплексных мер.

Все крупные страны назначения на протяжении нескольких лет разрабатывали и приступили к реализации таких интеграционных программ. Тем не менее несмотря на политику, проводимую на европейском уровне, беженцы сталкиваются с многочисленными препятствиями – языковым барьером, трудным признанием их дипломов, задержкой в поиске работы. И если проблема приема и обустройства просителей убежища в целом относительно решена, то вопрос интеграции, в первую очередь – интеграции на рынке труда, стоит в числе первых в списке задач, требующих неотложного решения. Включение мигрантов в рынок труда является ключевым фактором социальной интеграции. При этом желательно учитывать экономические и демографические интересы принимающих стран.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. *1.2 Million First-time Asylum Seekers Registered in 2016. Eurostat Newsrelease. 46/2017. 16 March 2017.* Available at: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017-BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1> (accessed 12.03.2018).
2. *650 000 First-time Asylum Seekers Registered in 2017. Eurostat Newsrelease. 47/2018. 20 March 2018.* Available at: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8754388/3-20032018-AP-EN.pdf/50c2b5a5-3e6a-4732-82d0-1caf244549e3> (accessed 12.03.2018).

3. *Countries of Destination: Germany, Italy and France the Main*. Eurostat. *Asylum Statistics*. 16 March 2018 and 18 April 2018 (part of final decisions). Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics#Countries_of_destination:_Germany.2C_Italy_and_France_the_main (accessed 21.08.2018).
4. *Asylum Decisions in the EU-EU Member States Granted Protection to More Than Half a Million Asylum Seekers in 2017. Almost One-third of the Beneficiaries Were Syrians*. Eurostat Newsrelease. 6/2018. 19 April 2018. Available at: https://www.reddit.com/r/europe/comments/8ddb05/asylum_decisions_in_the_eueu_member_states/ (accessed 12.05.2018).
5. *Decisions on Asylum Applications*. Eurostat Statistics Explained. *Asylum Quarterly Report*. 15 June 2018. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report#Decisions_on_asylum_applications (accessed 21.08.2018).
6. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action Plan on the Integration of Third Country Nationals*. COM(2016) 377 final. Brussels. 07.06.2016. Available at: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160607/communication_action_plan_integration_third-country_nationals_en.pdf (accessed 10.11.2017).
7. *European Parliament Resolution of 5 July 2016 on Refugees: Social Inclusion and Integration into the Labour Market (2015/2321(INI))*. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0297+0+DOC+XML+V0//EN> (accessed 14.11.2017).
8. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A New Skills Agenda for Europe. Working Together to Strengthen Human Capital, Employability and Competitiveness*. COM(2016) 0381 final. Brussels. 10.06.2016. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0381> (accessed 20.11.2017).
9. *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*. COM(2017) 287 final. Brussels. 06.06.2017. Available at: <http://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKewjZ8s7Gzt3dAhUhqIsKHbjkCM0QFjAAegQICRAC&url=http%3A%2F%2Fec.europa.eu%2Fsocial%2FblobServlet%3FdocId%3D17834%26langId%3Den&usq=AOvVaw1hzBmOtiyR8YKx12tS6AI> (accessed 13.08.2018).
10. *Making Integration Work: Refugees and Others in Need of Protection*. Paris, OECD Publishing, 2016. Available at: <http://lft.ee/admin/upload/files/OECD%20Integratsioon.pdf> (accessed 28.09.2017).
11. *Finland: Action Plan on Integration Taking into Account Increasing Immigration Flows*. 27.11.2015. Available at: <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/finland-action-plan-on-integration-taking-into-account-increasing-immigration-flows> (accessed 25.02.2018).
12. *Les perspectives des migrations internationales*. 29 Juin 2017. Available at: http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2017-fr (accessed 06.10.2017).
13. *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Integrationsgesetz.doc*. BMAS. 24.05.2016. Available at: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/entwurf-integrationsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (accessed 29.01.2018).
14. Edin P.-A., Fredriksson P. & Åslund O. Settlement Policies and the Economic Success of Immigrants. *Journal of Population Economics*, 2004, February, vol. 117, no. 1, pp. 133-155.
15. Густафссон Б. Современный опыт Швеции в области международной миграции: проблемы и исследования. *Журнал исследований социальной политики*, 2003, т. 1, № 2, сс. 185-211. [Gustaffson B. Sovremennyyi opyt Shvetsii v oblasti mezhdunarodnoi migratsii: problemy i issledovaniya [Sweden's Recent Experience of International Migration: Issues and Studies]. *Zhurnal issledovaniy sotsial'noi politiki*, 2003, vol. 1, no. 2, pp. 185-211.]
16. Degler E., Liebig T. *Labour Market Integration of Refugees in Germany*. OECD. 2017. Available at: <https://www.oecd.org/els/mig/Finding-their-Way-Germany.pdf> (accessed 25.09.2017).
17. Brücker H. *Time Is Being Wasted*. 2016. Available at: <https://www.uni-bamberg.de/en/news/artikel/refugees-bruecker/> (accessed 14.10.2017).
18. Peschner J. *Labour Market Performance of Refugees in the EU. Analytical Support to the Employment and Social Developments in Europe 2016. Working paper 1/2017. Review*. ESDE, 2016, p. 5. Available at: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=7992&furtherPubs=yes> (accessed 07.02.2018).
19. Lemaître G. *The Integration of Immigrants into the Labour Market: The Case of Sweden*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2007, no. 48. Available at: <http://www.oecd.org/els/38164205.pdf> (accessed 16.04.2017).
20. Репина М. *Современная иммиграционная политика Швеции: проблема в реализации?* Таллин, 2017. 83 с. [Repina M. *Sovremennaya immigratsionnaya politika Shvetsii: problema v realizatsii?*] Tallinn, 2017. 83 p.]
21. Farchi E., Liebig T. *A Discussion of the Swedish Migrant Integration System*. OECD. 2014, p. 11. Available at: <http://www.oecd.org/els/mig/swedish-migrant-integration-system.pdf> (accessed 20.05.2017).
22. *Share of Companies Employing Refugees Triples. Randstad Ifo Personnel Manager Survey*. Available at: <https://www.cesifo-group.de/ifoHome/facts/Survey-Results/Personalleiterbefragung/Archiv/Personalleiterbefragung-2017Q1.html> (accessed 10.01.2018).

23. Karlsdóttir A., Norlén G., Rispling L. and Randall L., eds. *State of the Nordic Region 2018: Immigration and Integration Edition*. 2018. Available at: <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1192284/FULLTEXT01.pdf> (accessed 29.01.2018).
24. Konle-Seidl R., Bolits G. *Labour Market Integration of Refugees: Strategies and Good Practices. Study*. March 2016. Available at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU\(2016\)578956_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578956/IPOL_STU(2016)578956_EN.pdf) (accessed 10.10.2017).
25. *Perspectives des migrations internationale*. OECD. 29 Juin 2017. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2017/summary/french_a52197db-fr (accessed 10.10.2017).
26. *MYSKILLS – Recognising Professional Competencies. European Commission. German PES. Federal Employment Agency*. 2017(a). Available at: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18693&langId=en> (accessed 20.02.2018).
27. *Public Employment Services (PES) Initiatives around Skills, Competencies and Qualifications of Refugees and Asylum Seekers. Thematic Paper*. European Commission. September 2017. Available at: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18319&langId=en> (accessed 20.02.2018).
28. *Geflüchtete Menschen in den Arbeitsmarktstatistiken – Erste Ergebnisse. Hintergrundinformation*. Nürnberg, Juni 2016. Available at: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Gefuechtete-Menschen-in-den-Arbeitsmarktstatistiken.pdf> (accessed 30.01.2018).
29. *Fluchtmigration. Berichte: Arbeitsmarkt kompakt. Juli 2018. Bundesagentur für Arbeit Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung*. Available at: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Fluchtmigration.pdf> (accessed 30.01.2018).
30. *1 Euro Job – Hartz IV. Arbeitsgelegenheit mit Mehraufwandsentschädigung beim Arbeitslosengeld II*. Available at: <https://www.hartziv.org/ein-euro-job.html> (accessed 13.08.2018).

INTEGRATION OF REFUGEES IN EUROPE: EMPLOYMENT AS A PRIORITY

(World Economy and International Relations, 2019, vol. 63, no. 1, pp. 103-111)

Received 20.07.2018.

Valentina T. VEDENEEVA (vtvedeneeva@gmail.com),

Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (ИММО), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

The European migration crisis of 2015–2016 showed the need not only to regulate (and above all limit) migratory flow, but also develop effective programs to integrate refugees and people in need of international protection as a target group. Considering the relatively high percentage of positive asylum decisions in the main recipient countries, we may assume that most of the beneficiaries will remain in Europe for a long time, if not forever. Given this, a new approach to integration is important, i.e. the priority of integration in the labour market as key condition for social integration. This approach is shared by all EU member states. Today, at the national level, there are various programs and schemes of integration, the primary objective of which is to speed up asylum-seeker and refugee access to the labour market. The main problems faced by refugees are language barrier, difficulties in recognizing diplomas and qualifications, and protracted access to employment. The Nordic countries and Germany have been the most successful in integrating this migrant category.

Keywords: Europe, EU, migrants, refugees, integration, integration policy, labour market, employment, vocational training, language training, qualification, skills assessment.

About author:

Valentina T. VEDENEEVA, Candidate of History, Research Associate.

DOI: 10.20542/0131-2227-2019-63-1-103-111