

# **МІГРАЦІЙНА КРИЗА В ЄВРОПІ: ПОШУКИ ШЛЯХІВ РОЗВ'ЯЗАННЯ ТА НАСЛІДКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

## **Анотація**

Подано огляд основних характеристик міграційної кризи, з якою стикнулися країни ЄС в 2014-2016 рр., а також розроблених європейськими структурами ініціатив щодо її подолання та результатів їх імплементації. Проаналізовано наслідки міграційної кризи в Європі для міграційної ситуації та міграційної політики України.

## **МІГРАЦІЙНА КРИЗА В ЄВРОПІ: ПОШУКИ ШЛЯХІВ РОЗВ'ЯЗАННЯ ТА НАСЛІДКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

За масовим прибуттям мігрантів з Близького Сходу та Африки до Європи міцно закріпилася назва «міграційна криза». Проте це комплексна криза. По-перше, криза гуманітарна, що відзначається загибеллю та стражданнями тисяч людей. По-друге, криза управління, і кордоном, і наданням притулку, зокрема процедур, відповідно до яких в ЄС визначається країна, відповідальна за визначення статусу шукача притулку<sup>1</sup>. По-третє, за висловом президента Європарламенту Мартіна Шульца, – це криза солідарності, оскільки саме солідарність є основою єдності Євросоюзу, а віднайти спільне рішення щодо масового припливу біженців, яке б дало змогу більш рівномірно розподілити навантаження на окремі країни та їх міграційні служби, виявилось вкрай складно.

Як наслідок, міграційна криза загрожує фундаментальним здобуткам ЄС, передовсім існуванню зони вільного пересування (до відновлення контролю на внутрішніх кордонах ЄС вдавалися Австрія, Бельгія, Данія, Німеччина, Норвегія, Словенія, Угорщина, Швеція). В умовах кризи активізуються крайні політичні сили (наприклад, у Франції ультра права партія Народний фронт отримала в першому раунді місцевих виборів у грудні 2015 р. 28 % голосів), відбувається радикалізація настроїв частини населення (в 2015 р. в Німеччині було зафіксовано 747 нападів на житла прибульців, у т.ч. 222 випадки із завданням тілесних ушкоджень<sup>2</sup>), що загрожує ростом ксенофобії та расизму. Імміграція, за даними Євробарометру, перетворилася на найбільш болючу проблему для

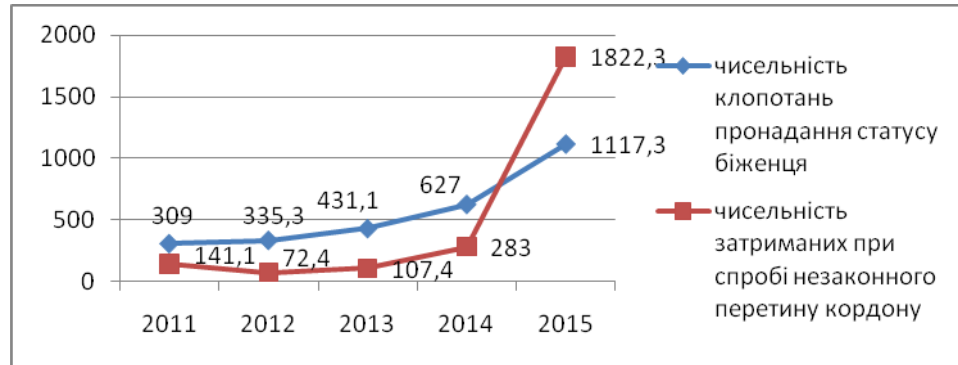
---

<sup>1</sup> Згідно з Дублінською конвенцією розглядати клопотання про надання притулку і, відповідно, опікуватися біженцем, повинна країна, яка видала візу, а при нелегальному прибутті – перша країна в'їзду в ЄС.

<sup>2</sup> Crepeau F., Purkey A. Facilitating Mobility and Fostering Diversity: Getting EU Migration Governance to Respect the Human Rights of Migrants. – CEPS paper No. 92/ May 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ceps.eu/publications/facilitating-mobility-and-fostering-diversity-getting-eu-migration-governance-respect>

європейців, залишивши позаду економічні труднощі та безробіття<sup>3</sup>. А керівництво Євросоюзу проголосило регулювання міграції одним із 10 основних пріоритетів.

**Характеристики кризи.** Упродовж останніх двох років обсяги нелегальної імміграції до ЄС, як і кількість шукачів притулку, зростали небаченими темпами (Рис. 1).



Джерело: Eurostat, Frontex

**Рис. 1. Чисельність затримань при спробі нелегального перетину кордону та поданих клопотань про притулок у 28 країнах ЄС, тис.**

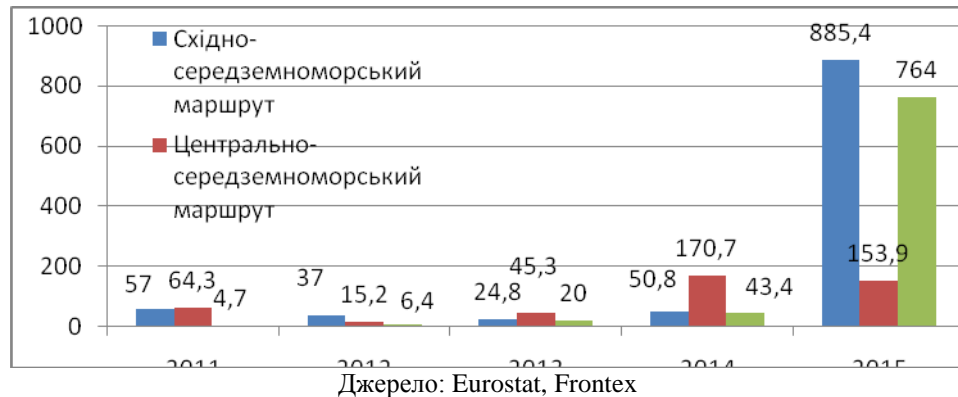
У 2015 р. 33 % затриманих становили сирійці, 16 % – громадяни Афганістану, 6 % – Іраку. Серед африканських країн походження лідирують Нігерія і Еритрея. (Щодо 31 % затриманих громадянство не відоме, оскільки внаслідок масового прибуття ідентифікація мігрантів відбувалася неналежним чином)<sup>4</sup>.

Переважає більшість іммігрантів дістається Європи морем. Найінтенсивнішим є східно-середземноморський маршрут з Туреччини до грецьких островів. Ним прибувають сирійці та вихідці з інших країн Близького та Середнього Сходу. Значно довший і небезпечніший центрально-середземноморський морський маршрут пролягає з Північної Африки до Італії. В 2015 р. чисельність мігрантів, які ним скористалися, дещо зменшилася (Рис. 2), що пов'язано із операціями об'єднаних

<sup>3</sup> Spring 2015 Standard Eurobarometer : Citizens see immigration as top challenge for EU to tackle [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5451\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5451_en.htm)

<sup>4</sup> Risk Analysis for 2016 / Frontex. – Warsaw, 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annua\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annua_Risk_Analysis_2016.pdf)

європейських сил біля берегів Лівії. Більшість прибулих східно-середземноморським маршрутом до Греції продовжують свою подорож суходолом через країни Західних Балкан. Вони мандрують через Македонію, Сербію або Хорватію до Угорщини чи Австрії з метою дістатися Німеччини та Швеції, які зарекомендували себе як найбільш дружні по відношенню до біженців. За кількістю затримань у 2015 р. цей маршрут лише незначною мірою поступався східно-середземноморському.



**Рис. 2. Чисельність затримань при спробі порушення кордону на основних маршрутах нелегальної міграції до ЄС, тис. осіб**

Підраховано, що впродовж 2000-2015 рр. на Середземному морі загинули 26 тис. мігрантів, або 2 % від загальної кількості тих, хто намагався переправитися до Європи<sup>5</sup>. Чисельність загиблих у 2015 р. оцінюється в 3750 осіб, з яких 800 осіб загинули на шляху з Туреччини до Греції, а більшість – під час переправлення з Північної Африки до Італії. Лише за січень 2016 р. зафіксовано 284 трагічних випадки. Це приблизно 0,6 % від тих, хто переправлявся<sup>6</sup>. Зменшення відносної кількості загиблих пов'язано з активізацією операцій із виявлення та допомоги на морі, а також переміщенням основного маршруту з 300-кілометрового Лівія-Італія до 10-15 кілометрового і безпечнішого Туреччина-Греція.

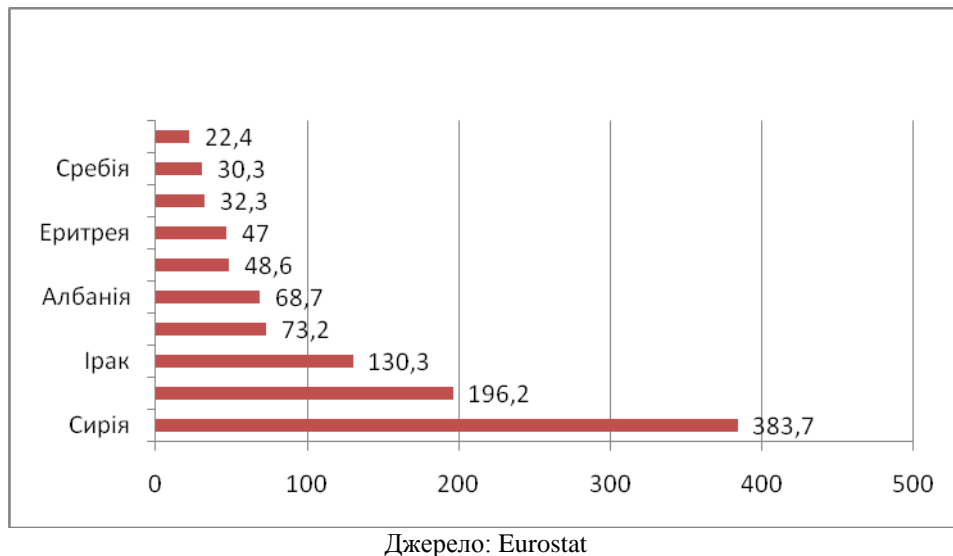
Частина мігрантів керується економічними причинами і прагне знайти в Європі кращий заробіток та умови життя. Проте більшість становлять

<sup>5</sup> Fargues F. 2015: The year mistook refugees for invaders /European University Institute. - Policy Brief . – 2015. – No.12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://migrationpolicycentre.eu/docs/policy\\_brief/P.B.2015-12.pdf](http://migrationpolicycentre.eu/docs/policy_brief/P.B.2015-12.pdf)

<sup>6</sup> Morozowski T. The European Commission's response to the migrant crisis [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://pl.boell.org/en/2016/03/03/european-commissions-response-migrant-crisis>

біженці, тобто особи, які змушені залишити батьківщину через загрозу життю. Основним джерелом вимушеної міграції є наразі Сирія. 6,6 млн сирійців перетворилися на внутрішніх переміщених осіб, 4,6 млн – залишили країну. Вони рятувалися в Туреччині, Лівані, Йорданії, Іраку, Єгипті. Проте безнадійність перебування в цих країнах спонукає тисячі людей рухатися до Європи. Ця ж причина штовхає на небезпечні морські мандрівки африканських біженців, які накопичуються в таборах на півночі Африки без жодних перспектив розв'язання своїх життєвих проблем.

Чисельність поданих в ЄС в 2015 р. клопотань про притулок сягнула 1,1 млн, що майже вдвічі більше, ніж 2014 р., у три рази більше, ніж 2013 р. (Рис. 1). Найбільша кількість заявників – громадяни Сирії, а також Афганістану та Іраку. До списку найбільших постачальників шукачів притулку до ЄС потрапили також Албанія, Косово та Сербія. Замикає десятку Україна (Рис. 3).



**Рис. 3. Розподіл осіб, які клопоталися про притулок в 2015 р. в 28 країнах ЄС, за громадянством, тис.**

У 2015 р. 292,5 тис. осіб отримали притулок (статус біженця за Женевською конвенцією 1951 р. та додаткові форми захисту з гуманітарних міркувань) в країнах ЄС. Серед рішень, прийнятих за заявами сирійців, понад 97 % були позитивними. Так само високим був відсоток позитивних рішень за заявами громадян Іраку (87,7 %), Еритреї (85,9 %), Афганістану (67,5 %).

Завдяки ним загальна частка позитивних рішень щодо клопотань про притулок в Європі суттєво зросла: з 30,3 % в 2010 р. до 78,9 % в 2015 р. Водночас, частка позитивних рішень за клопотаннями вихідців з європейських країн невисока і становить для громадян Албанії та Косова приблизно 2,5 %, для громадян Сербії та України – менше 2 %.

Найбільше клопотань про притулок було подано в Німеччині – 476 тис., а також в Угорщині – 177 тис. Саме ця країна зазнала найбільшого навантаження внаслідок прибуття біженців, якщо оцінювати його як кількість поданих заяв у розрахунку на 100 тис. населення – 1799. На другому місці за цим показником Швеція – 1667 на 100 тис. Середнє для ЄС значення дорівнювало 260 шукачів притулку на 100 тис. населення. Нижче середньої кількості поданих заяв була в 2015 р. в Греції (122) та Італії (138), куди у першу чергу потрапляли шукачі притулку, а також у таких великих європейських країнах як Франція (114) і Великобританія (60). Значно нижчим було навантаження й на країни Центральної Європи (відповідний показник становив для Польщі 32 на 100 тис. населення, Чеської Республіки – 14, Словаччини – 6).

**Заходи із протидії кризі.** У квітні 2014 р. під час виборчої кампанії голова Єврокомісії Жан-Клод Юнкер оприлюднив своє бачення розв'язання міграційної кризи, сформулювавши п'ять пріоритетів у цій сфері<sup>7</sup>. Вони полягають у такому: 1) створення єдиної європейської системи притулку, за якої критерії та процедури надання статусу біженця будуть однакові в усіх країнах-членах, що знеохотить біженців мандрувати Європою у пошуках кращих умов; 2) активізація допомоги країнам-членам, які відчують найбільші труднощі у зв'язку з раптовим і масовим прибуттям біженців; 3) співпраця з країнами походження та надання їм допомоги з метою впливу на корені кризи; 4) розширення можливостей для керованої і організованої легальної міграції в Європу в інтересах майбутнього розвитку континенту;

---

<sup>7</sup> Juncker J.-C. My priorities [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://juncker.epp.eu/my-priorities>

5) зміцнення охорони зовнішнього кордону ЄС і боротьба із злочинними угрупованнями, що займаються нелегальним переправленням мігрантів. Подальша деталізація цих пріоритетів знайшла відображення в завданнях, накреслених для нового складу Єврокомісії, що почала виконувати свої обов'язки в листопаді 2014 р.

У квітні 2015 р. міністри закордонних та внутрішніх справ країн-членів підтримали запропонований Єврокомісією План дій, що складався з 10 пунктів і передбачав: 1) активізацію патрульних операцій в Середземному морі під назвою «Трітон» і «Посейдон», виділення для них додаткових коштів та обладнання, розширення простору патрулювання; 2) захоплення та знищення суден, що використовуються для незаконного переправлення мігрантів; 3) спільну координовану роботу європейських правоохоронних, прикордонних, міграційних відомств з викриття переправників, виявлення їхніх грошових потоків; 4) відрядження до Італії та Греції спеціалістів для надання допомоги місцевим фахівцям в опрацюванні клопотань, що подаються біженцями; 5) організацію зняття відбитків пальців усіх мігрантів; б) опрацювання механізму переміщення мігрантів в разі виникнення критичних ситуацій; 7) підготовку пропозицій щодо пілотного проекту з добровільного переселення мігрантів на територію ЄС; 8) розробку механізму швидкого видворення нелегальних мігрантів; 9) співпрацю з країнами, які межують з Лівією; 10) відправку в країни міграційного ризику офіцерів зв'язку з метою збору і аналізу інформації щодо міграційної ситуації там, посилення діяльності у цьому напрямі делегацій ЄС.

У розвиток сформульованих пріоритетів 13 травня 2015 р. Єврокомісія оприлюднила послання «Європейський порядок денний з міграції»<sup>8</sup>, де визначалися необхідні заходи як для припинення неконтрольовано припливу мігрантів та трагедій на морі, що його супроводжували, так і покращання всієї системи управління міграційними процесами.

---

<sup>8</sup> A European Agenda on Migration. COM(2015) 240 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf)

У найближчій перспективі передбачались: активізація операцій на морі; ухвалення загальноєвропейської схеми переселень осіб, які очевидно потребують міжнародного захисту; розробка системи термінового переміщення біженців з країн, які найбільше потерпають, передовсім з Греції та Італії; розбудова мережі пунктів прийому біженців, де проходитиме реєстрація та ідентифікація прибулих, передовсім на території Греції та Італії.

План на більш тривалу перспективу мав бути розбудований за чотирма напрямками: зменшення мотивів до нерегульованої міграції; удосконалення управління кордоном (посилення ролі та потужностей європейської прикордонної агенції Frontex); формування чіткої спільної політики ЄС щодо притулку (посилення норм щодо безпечної країни походження та перегляд Дублінських домовленостей); нова політика щодо легальної міграції шляхом збереження привабливості Європи для економічних мігрантів та максимізації вигод від міграції для країн-членів.

Європейський порядок денний щодо міграції реалізується через заходи, передбачені у спеціальних імплементаційних пакетах. Перший з них було представлено 27 травня 2015 р. Він містив план протидії нелегальному переправленню, зокрема потроєння обсягів фінансування операцій на морі, забезпечення процедур реєстрації мігрантів і зняття відбитків пальців. Йшлося також про участь ЄС у програмах переселення біженців, які перебувають у таборах під патронатом УВКБ ООН в Туреччині, Лівії та Йорданії. Пропонувалося упродовж двох років переселити до Європи 22,5 тис. осіб, які очевидно потребують міжнародного захисту. Найбільше дискусій і спротиву серед членів ЄС, передовсім країн Центральної Європи, викликала пропозиція про переселення 40 тис. біженців із Греції та Італії. Проти розподілу шукачів притулку згідно визначених квот виступили Чеська Республіка, Румунія, Словаччина, Угорщина, Польща.

Другий імплементаційний пакет з'явився 9 вересня 2015 р. В ньому йшлося про: необхідність терміново переселити 120 тис. біженців з Італії



та Греції (на додачу до 40 тис., про які було заявлено в травні), розподіл яких по країнах-членах мав би відбуватися залежно від чисельності населення, величини ВВП, кількості раніше поданих клопотань про притулок, рівня безробіття; запровадження постійно діючого механізму переселення; формування списку безпечних країн, вихідцям з яких притулок зазвичай не надається; план дій щодо повернення мігрантів, яким притулок не надано, на батьківщину; пропозицію щодо утворення фонду з надзвичайних ситуацій в Африці для надання допомоги країнам походження мігрантів. Також було розпочато проект із створення пунктів для біженців у Греції та Італії, де мала здійснюватися їхня реєстрація, у т.ч. зняття відбитків пальців.

Третій імплементаційний пакет стосувався утворення європейських прикордонних сил та берегової оборони на заміну Frontex. Його було оприлюднено 15 грудня 2015 р.

Єврокомісія намагалася забезпечити належне фінансування досягнення ухвалених цілей. Значно було збільшено бюджет, спрямований на врегулювання міграційної кризи. Завдяки цьому загальні витрати ЄС на відповідні заходи у 2015-2016 рр. сягнуть 10 млрд євро<sup>9</sup>.

Наступний крок полягав у спільних акціях із третіми країнами, яких торкнулася міграційна криза. У жовтні 2015 р. відбулася зустріч з лідерами країн Західних Балкан, де схвалено план щодо регулювання потоку біженців через територію цих країн до ЄС. У листопаді 2015 р. глави держав ЄС зустрічалися з африканськими лідерами.

Ключовим партнером ЄС у протидії міграційній кризі є Туреччина, де перебувають до 3 млн сирійських біженців, і звідки пролягає найінтенсивніший маршрут переправлення мігрантів до Європи. У листопаді 2015 р. ЄС уклав угоду з Туреччиною щодо співпраці у припиненні нелегальної міграції та надання допомоги сирійським біженцям і турецьким громадам, які їх приймають. На фінансову допомогу Туреччині спрямовано

---

<sup>9</sup> Morozowski T. The European Commission's response to the migrant crisis [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://pl.boell.org/en/2016/03/03/european-commissions-response-migrant-crisis>

3 млрд євро, водночас продовжені переговори про отримання безвізового режиму та про вступ країни до ЄС.

Досягнуті домовленості передбачають, що всі новоприбулі з Туреччини нелегальні мігранти мають бути повернуті. Водночас, ЄС зобов'язується на кожного прийнятого Туреччиною нелегала організувати переселення до ЄС одного сирійського біженця, який уже отримав тимчасовий притулок в Туреччині<sup>10</sup>.

**Підсумки і подальші перспективи.** Уряди низки країн-членів, преса, експерти критикували європейські структури за повільне і мало ефективне розв'язання проблем, пов'язаних з міграційною кризою, звинувачували їх у низькій компетентності та короткозорості, у прийнятті ситуативних рішень, відсутності стратегічного підходу. Разом з тим, завдяки запровадженим заходам на морі було врятовано 250 тис. осіб. Було виявлено і затримано близько 900 переправників мігрантів. Неврегульоване прибуття мігрантів до Європи вдалося загальмувати. За інформацією Frontex, у квітні 2016 р. у порівнянні з березнем чисельність нелегалів, які прибули до Греції, зменшилася на 90 %. Чисельність мігрантів, зафіксованих в Італії, скоротилася у порівнянні з березнем поточного року на 13 %, а у порівнянні з квітнем 2015 р. – вдвічі<sup>11</sup>

Однак, про кардинальну зміну ситуації не йдеться. Адже причини кризи не зникли. Чисельність вимушених мігрантів у світі оцінюється у 60 млн. Низка конфліктів, зокрема в Сирії, відбуваються в безпосередній близькості до ЄС. Країни першого притулку не в змозі забезпечити належний прийом та

---

<sup>10</sup> Commission Recommendation C (2015) 9490 for a voluntary humanitarian admission scheme with Turkey [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/commission\\_recommendation\\_for\\_a\\_voluntary\\_humanitarian\\_admission\\_scheme\\_with\\_turkey\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/commission_recommendation_for_a_voluntary_humanitarian_admission_scheme_with_turkey_en.pdf)

<sup>11</sup> EU border agency says migrant arrivals in Greece drop 90 percent [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.reuters.com/article/us-europe-migrants-frontex-idUKKCN0Y40X5>

біженців. Якщо в 2014 р. за межею бідності перебували 50 % сирійських біженців в Туреччині, Йорданії, Лівані, то в 2015 р. – уже 70 %<sup>12</sup>.

Повільно відбувається реалізація антикризових заходів всередині Євросоюзу. Разом з тим, створено 6 пунктів для біженців в Італії і 5 в Греції, в їх роботі беруть участь міжнародні команди, допомагаючи місцевій владі. Певних успіхів досягнуто в налагодженні обліку мігрантів. Так, у січні 2016 р. відбитки пальців збиралися у 78 % мігрантів в Греції і 87 % в Італії, проти 8 % і 36 % відповідно у вересні 2015 р.<sup>13</sup>. Водночас, результати реалізації схем термінового переміщення шукачів притулку та переселення біженців із таборів з поза меж ЄС доволі скромні. Переселення вимагає тривалої підготовки. Однак головне, що не всі країни-члени погодилися взяти в ньому участь. Станом на травень 2016 р. з Греції переміщено 909, а з Італії – 591 шукач притулку, переселено з поза меж Європи станом на квітень 2015 р. 5677 осіб, у т.ч. з Туреччини – 79<sup>14</sup>. Так само доволі скромні й результати повернення мігрантів, яким відмовлено у притулку в Європі, на батьківщину. За інформацією Єврокомісії, станом на травень 2016 р. з Італії було відправлено 175 осіб, спільними зусиллями при координації Frontex видворено 853 особи.

У січні 2016 р. Єврокомісія опублікувала доповідь щодо відповідей на виклики кризи та пріоритетів діяльності на 2016 р., де міститься висновок про невідворотність продовження міграційної кризи і необхідність у зв'язку з цим рішуче змінювати всю систему міграційного менеджменту в Європі<sup>15</sup>. Завдання на 2016 рік полягають у: стабілізації ситуації в країнах, які

---

<sup>12</sup> Fargues F. 2015: The year mistook refugees for invaders /European University Institute. - Policy Brief . – 2015. – No.12[Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://migrationpolicycentre.eu/docs/policy\\_brief/P.B.2015-12.pdf](http://migrationpolicycentre.eu/docs/policy_brief/P.B.2015-12.pdf)

<sup>13</sup> Implementing the European Agenda on Migration: Progress on Priority Actions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-271\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-271_en.htm)

<sup>14</sup> Relocation and Resettlement – Stay of Play [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160412/factsheet\\_relocation\\_resettlement\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160412/factsheet_relocation_resettlement_en.pdf)

<sup>15</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration. COM (2016) 85 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing\\_the\\_refugee\\_crisis\\_state\\_of\\_play\\_20160210\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_en.pdf)

відчувають найбільший тиск нелегальної міграції, зокрема шляхом належного функціонування центрів прийому біженців, забезпечення ефективної системи їх реєстрації; забезпечення функціонування механізму повернення осіб, яким відмовлено в наданні статусу біженця, на батьківщину; подальшій розробці та розвитку схеми переміщення, досягнення згоди країн-членів у цьому питанні (країни, які наполягають, що внаслідок особливих обставин не можуть прийняти біженців, будуть зобов'язані сплачувати у європейські фонди 0,002 % від ВВП). Буде також завершено створення Європейських прикордонних сил та берегової охорони. Водночас, належна увага має приділятися гуманітарній складовій політиці. Допомога біженцям надаватиметься як на території ЄС, так і поза його межами.

У планах на 2016 рік присутнє також відновлення нормального функціонування Шенгенської зони, тобто відміна прикордонного контролю країнами, які тимчасово його відновили. Адже Шенген має не лише політичне та світоглядне значення для ЄС, а й цілком прагматичне. Було підраховано, що адміністративні витрати на відновлення контролю на внутрішніх кордонах становитимуть від 0,6 до 5,8 млрд євро. Водночас, можливі збитки транспортних перевезень оцінюються в 1,7-7,5 млрд на рік, туристичної галузі в 10-20 млрд. Внаслідок втрати часу громадянам загрожують втрати в 1,3-5,2 млрд євро<sup>16</sup>.

У документах Єврокомісії робиться акцент на тому, що для віднайдення відповідей на виклики міграційної кризи необхідні не лише солідарність та скоординована діяльність країн-членів, а й відповідальність, зокрема, за забезпечення охорони зовнішнього кордону співдружності, належну реєстрацію мігрантів, створення адекватних служб з прийому біженців тощо.

У квітні 2016 р. своїм черговим посланням Єврокомісія започаткувала дискусію щодо глибокої реформи сфери притулку та міграційної політики

---

<sup>16</sup> Managing the Refugee Crisis/ European Council, 17-18 March 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/migration-state-play-17-march-final-presentation\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/migration-state-play-17-march-final-presentation_en.pdf)

загалом<sup>17</sup>. Основним завданням залишається відновлення порядку на кордонах і у процедурах надання статусу біженця. Водночас, йдеться про перегляд Дублінських домовленостей, згідно з якими відповідальність за шукачів притулку не буде покладатися на країну в'їзду, а рівномірно розподілятиметься серед країн ЄС; висувається завдання впливати на ключові причини, що призводять до міграції; а також удосконалити існуючі інструменти легальної міграції до ЄС, яка розглядається як дієвий засіб протидії міграції нерегульованій.

Адже імміграція потрібна Європі для запобігання дефіциту працівників, забезпечення економічного розвитку і функціонування системи соціального захисту. За прогнозами, до 2060 р. активне населення ЄС зменшиться на 10 % або на 50 млн осіб, частка пенсіонерів зросте з 17,1 % до 30 %, або з 84,6 млн до 151,5 млн осіб. Важливо враховувати, що уже сьогодні є підстави для висновку про позитивний вплив припливу біженців на економіку Європи. Так, за оцінками, додаткові громадські витрати забезпечили 0,2 % зростання ВВП. У середньостроковій перспективі цей ефект буде більшим за рахунок збільшення пропозиції робочої сили<sup>18</sup>.

Серед механізмів легальної міграції йдеться про: застосування схем добровільного переселення осіб, які потребують міжнародного захисту; розробку механізму допуску на територію ЄС за гуманітарними міркуваннями; застосування приватного спонсорства переїзду біженців, тобто його фінансування приватними особами чи організаціями; удосконалення існуючих каналів легальної міграції, як то об'єднання сімей, допуск висококваліфікованих мігрантів, студентів, науковців, сезонних робітників, з тим, щоб підвищити їх доступність. Пропонується також

---

<sup>17</sup> Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe Com(2016) 197 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards\\_a\\_reform\\_of\\_the\\_common\\_european\\_asylum\\_system\\_and\\_enhancing\\_legal\\_avenues\\_to\\_europe\\_-\\_20160406\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf)

<sup>18</sup> Scalia G. European migrant crisis, last measures of the EU policy on migration [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mediterraneanaffairs.com/european-migrant-crisis-last-measures-of-the-eu-policy-on-migration/>

розробити механізми заохочення імміграції підприємців, які мають намір запровадити інноваційні технології.

Важливим напрямом міграційної політики ЄС на перспективу є комплексна діяльність з попередження виникнення гуманітарних криз та їх шонайшвидшого розв'язання. Крім надання дієвої допомоги країнам походження мігрантів, планується всіляко розвивати співпрацю з країнами транзиту.

**Наслідки європейської міграційної кризи для України.** Найближче сусідство, висока інтенсивність міграції українців до Європи, орієнтація країни на інтеграцію до ЄС обумовлюють невідворотний вплив європейської міграційної кризи на Україну. По-перше, ситуація в європейських країнах та їхня міграційна політика впливає на умови міграції українців до Європи, становище українських мігрантів в країнах перебування. По-друге, оскільки Україна розташована на Європейському континенті і безпосередньо межує з ЄС, масове прибуття біженців до Європи може стосуватися й України. По-третє, в умовах міграційної кризи вимоги з боку ЄС до спроможності України регулювати міграційні процеси як однієї з умов євроінтеграції закономірно зростають. Не можна не зважати й на те, що вкрай болючі для Європи проблеми, пов'язані з міграційною кризою, відволікають увагу від ситуації в Україні, а виділення ЄС значних ресурсів на врегулювання кризи означає обмеження можливостей їх спрямування на інші цілі, у т.ч. на допомогу Україні.

Європейські політики неодноразово запевняли, що міграційна криза не позначиться на перспективах отримання Україною безвізового режиму. Водночас, деякі факти, що характеризують сучасну міграційну ситуацію в Україні, викликають певну стурбованість.

Так, відповідно до даних Frontex за 2015 р., чисельність поїздок українців до ЄС помітно зросла і становила 12,5 млн проти 10,5 млн в 2014 р. Проте, статистика свідчить, що в умовах стрімкого зубожіння населення України внаслідок війни та економічної кризи кількість громадян, які змогли

дозволити собі зарубіжні туристичні подорожі, в 2014 р. зменшилася на 20 %, а в 2015 р. – вдвічі. Отже, метою виїздів до Європи був переважно не туризм, а заробіток. Це підтверджують і соціологічні дані. Так, опитування, проведене навесні 2015 року компанією GFK-Україна на замовлення Міжнародної організації з міграції, показало, що 8 % українців планують найближчим часом знайти роботу за кордоном або вже її знайшли. За даними 2011 р. таких було 6 %<sup>19</sup>.

Найбільше непокоїть той факт, що все частіше українці працевлаштовуються за кордоном нелегально. Якщо за даними обстеження населення з питань трудової міграції, здійсненого Державною службою статистики 2012 р., питома вага мігрантів без належного статусу становила 20,4 %<sup>20</sup>, то за даними згаданого вище дослідження, проведеного компанією GFK-Україна в 2015 р., без оформлення трудових відносин працювали 41 % охоплених опитуванням мігрантів.

Збільшення порушень правил в'їзду та перебування в ЄС з боку українців засвідчують дані Frontex:

- у 2015 р. чисельність затриманих на кордонах ЄС громадян України становила 17096 осіб проти 12 472 в 2013 р.;
- чисельність українців, які були виявлені правоохоронними органами європейських країн як такі, що не мали підстав для перебування на території ЄС, становила в 2015 р. 22,6 тис. осіб проти 15,8 тис. в 2014 р.;
- упродовж 2015 р. було відмовлено у в'їзді на територію ЄС 25,3 тис. українців, що на 50 % більше, ніж 2014 р. Україна очолила список країн, громадяни яких не були пропущені на територію

---

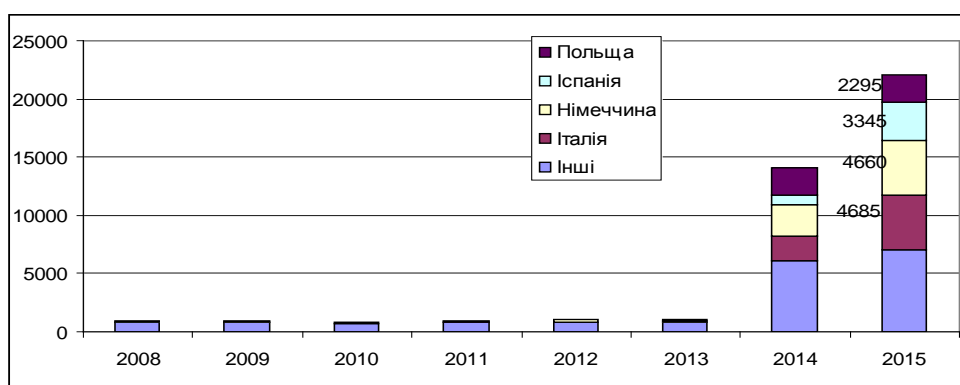
<sup>19</sup> Дослідження з питань міграції та торгівлі людьми: Україна, 2015 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://iom.org.ua/sites/default/files/pres\\_kit\\_gfk\\_iom2015\\_ua\\_fin\\_3\\_2.pdf](http://iom.org.ua/sites/default/files/pres_kit_gfk_iom2015_ua_fin_3_2.pdf)

<sup>20</sup> Звіт щодо методології, організації проведення та результатів модульного вибіркового обстеження з питань трудової міграції в Україні /МОП, Державна служба статистики України, Ін-т демографії та соціальних досліджень НАНУ. – К., 2013.

Євросоюзу: 21 % усіх не пропущених через кордон громадян третіх країн;

- у 2015 р. 15 тис. громадян України було видворено з території ЄС (8,6 % всіх витворених), що у понад 2 рази більше, ніж 2013 р.<sup>21</sup>.

Вище зазначалося, що у 2015 р. Україна увійшла в десятку найбільших постачальників шукачів притулку в ЄС: громадянами України було подано 22,4 тис. клопотань про притулок, що на третину більше, ніж 2014 р., в понад 20 разів більше, ніж 2013 р. Найбільше таких клопотань подано в Італії, Німеччині, Іспанії та Польщі (Рис. 4).



Джерело: Eurostat

**Рис. 4. Чисельність клопотань про притулок, поданих громадянами України в країнах ЄС**

І хоча кількість поданих українцями заяв становила лише 1,7 % усіх клопотань про притулок в Європі, деякі європейські політики, зокрема депутати-праворадикали польського сейму, пропонували навіть збудувати на українсько-польському кордоні захисну стіну, щоб убезпечитися від української навали<sup>22</sup>. Різке збільшення чисельності шукачів притулку з України є для центральноєвропейських країн одним із аргументів проти прийняття біженців у рамках програм переселення, що пропонуються Єврокомісією.

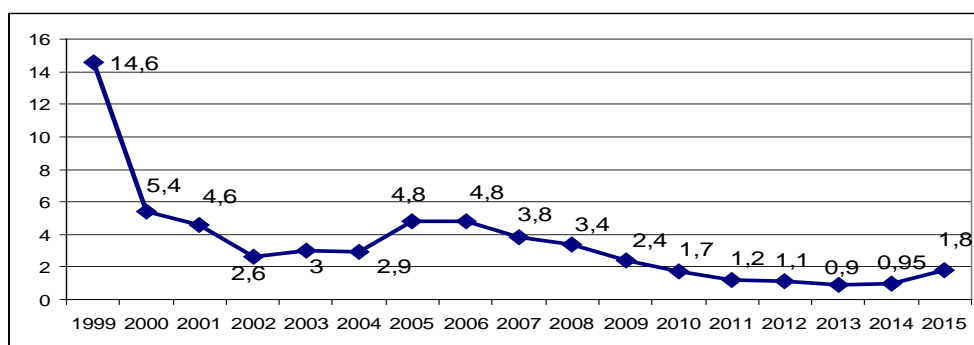
<sup>21</sup> Frontex. Annual risk analysis 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Annula\\_Risk\\_Analysis\\_2016.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf); Frontex. Eastern European Border Quarterly. Q 4? 2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/EB\\_Q4\\_2015.pdf](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/EB_Q4_2015.pdf)

<sup>22</sup> У Польщі націоналісти вимагають збудувати стіну на кордоні з Україною [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2016/02/26/7100351/>



Занепокоєння Європи у зв'язку з ростом чисельності шукачів притулку і нелегальних мігрантів з України виявляється і у візовій практиці. Якщо у 2013 р. українцям було оформлено понад 1,5 млн шенгенських віз, то у 2014 р. – 1,35 млн, а у 2015 р. – 1,19 млн. Частково це наслідок збільшення частки багаторазових віз. Проте має значення, безумовно, й збільшення кількості відмов. У 2013 р. у візі було відмовлено 1,85 % заявників, а в 2015 р. – 3,4 %<sup>23</sup>. Зарубіжні дипломати пояснюють таку динаміку збільшенням кількості фальсифікованих документів, що подаються заявниками<sup>24</sup>.

Треба зазначити, що нелегальна міграція іноземців в Україну також зросла. Донедавна ситуація на кордоні з Україною вважалася європейськими інституціями та прикордонними відомствами стабільною і контрольованою. Проте за даними Державної прикордонної служби, кількість спроб нелегального перетину кордонів України в 2015 р., у порівнянні з 2014 р., збільшилася майже вдвічі (Рис. 5). Найчисельнішу групу серед затриманих становили вихідці з Афганістану – 37 %, Сирії – 11 %. Громадян Молдови було 7 %, Грузії – 6 %, Іраку – 5 %, Сомалі – 5 %.



Джерело: Державна прикордонна служба України

**Рис. 5. Кількість нелегальних мігрантів, затриманих за незаконне перетинання державного кордону, тис. осіб**

Кількість нелегалів, виявлених на території України, за даними Державної міграційної служби, в 2015 р. також збільшилося: 5,1 тис. проти 3,1 тис. в

<sup>23</sup> Schengen Visa statistics by third country – 2015 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.schengenvisainfo.com/schengen-visa-statistics-third-country-2015/>

<sup>24</sup> В 2015 році шенгенські консульства збільшили відмови українцям у наданні віз // Європейська правда [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.eurointegration.com.ua/news/2016/03/10/7046005/>

2014 р. Найчисельнішу групу склали громадяни Росії – 29 %. Вихідці з Азербайджану становили 12 %, Узбекистану – 9 %, Грузії – 6 %, Молдови – 5 %, Вірменії – 5 %, Афганістану та Китаю – по 3 %.

Зросла також і чисельність поданих в Україні клопотань про надання статусу біженця, у т.ч. від громадян Сирії. В 2015 р. було подано 1,4 тис. заяв, проти 1,1 тис. в 2013 р.

Хоча чисельність нелегальних мігрантів, як і шукачів притулку, залишається цілком незначною, оскільки Україна наразі неприваблива для мігрантів внаслідок несприятливої економічної ситуації, війни, незручного для транзиту географічного розташування, в умовах значного посилення прикордонного контролю на середземноморських кордонах ЄС існує ризик переорієнтації частини нелегального міграційного потоку на східноєвропейський маршрут, який проходить через Україну. З одного боку, вірогідним є почастищення спроб проникнення нелегальних мігрантів в Україну з Туреччини через чорноморські порти, а з другого, – не можна виключати можливість активізації потрапляння нелегалів через російсько-український кордон, зокрема, через його не контрольовану Україною ділянку. Враховуючи економічне становище України, доволі скромні наявні потужності для прийому біженців, практичну відсутність заходів з інтеграції мігрантів, навіть незначне збільшення обсягів прибуття шукачів притулку може перетворитися для країни на серйозну проблему.

У зв'язку з цим з метою удосконалення міграційної політики доцільно:

1. Створити міжвідомчу робочу групу із залученням експертів, представників громадянського суспільства для опрацювання питань удосконалення міграційної політики та законодавства України в умовах міграційної кризи, підготовки відповідних пропозицій, забезпечення постійного моніторингу ситуації, обміну інформацією та координації діяльності різних відомств.
2. Доопрацювати та затвердити Стратегію міграційної політики України, де передбачити відповіді на виклики міграційної кризи, а

також План термінових заходів на випадок раптового прибуття значної кількості шукачів притулку.

3. Розробити і затвердити план заходів з реалізації Закону України «Про зовнішню трудову міграцію», особливу увагу приділити питанням повернення та реінтеграції українських трудових мігрантів на Батьківщину.
4. Активізувати переговорний процес щодо укладення угод про соціальне та пенсійне забезпечення, реалізацію вже існуючих угод з країнами перебування українських трудових мігрантів. Ініціювати разом із зацікавленими країнами ЄС пошуки схем і розроблення програм циркулярної трудової міграції.
5. Активізувати діяльність, спрямовану на інтеграцію іммігрантів в українське суспільство, зокрема, реалізацію Плану заходів щодо інтеграції біженців до 2020 року.
6. Через мас-медіа, соціальну рекламу, систему освіти доносити до населення об'єктивну інформацію про міграційну кризу в Європі, її гуманітарну складову, формувати в суспільстві толерантне ставлення до мігрантів.

Відділ соціальної безпеки

*(О.А. Малиновська)*

№ 30, Серія «Соціальна політика»