

В.В. Євдокимов, д.е.н., проф., ректор

К.В. Шиманська, к.е.н., доц.

Житомирський державний технологічний університет

Стан та нормативно-правове регулювання міграції біженців та шукачів притулку у ЄС як інституційний базис управління міжнародними міграціями

За результатами аналізу даних Світового Банку про динаміку показників міграції у Європі, а також показників рейтингу недієздатності держав встановлено групи країн ЄС за рівнем геоекономічного ризику, який формує фактори виштовхування при формуванні потоків біженців. Проаналізовано географічну структуру міграційних потоків біженців до ЄС та визначено динаміку міграційних коридорів, зокрема визначено, що переважна чисельність біженців потрапляє в ЄС через Центральний та Східний Середземноморські канали. Крім того, структуровано країни ЄС за напрямками міграційної політики (поглядами на імміграцію та використанням кількісних обмежень щодо імміграції, в т.ч. висококваліфікованих працівників). За результатами вивчення системи нормативно-правових документів встановлено систему документів, що визначають інституційні рамки управління міграційними потоками біженців та шукачів притулку.

Ключові слова: біженці; шукачі притулку; рейтинг недієздатності держав; міграція; міграційна політика

Постановка проблеми. Для забезпечення дотримання прав людини та подолання руйнівних наслідків військово-політичних конфліктів, результатом яких є численні потоки вимушених мігрантів (біженців, шукачів притулку та внутрішньо переміщених осіб), зміцнення миру і безпеки в Україні та світі є розробка теоретико-методологічних та організаційно-практичних засад формування та реалізації політики щодо вказаних категорій осіб в умовах загроз національній безпеці та постконфліктному стані економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження актуальних проблем міграції біженців та пошук шляхів їх вирішення здійснюють К.Васільєва (K.Vasiljeva) [2], К.Дастман (C.Dustmann) [2], М.Дж. Джибні (M.J. Gibney) [4], С.Дрінквотер (S.Drinkwater) [1], Р.Каузер (R.Kauser) [1], Г.Кроулі (H.Crawley) [1], А. Пііл Дамм (A. Piil Damm) [2], Х.Рюст (J.Ruist) [10], які окреслюють численні фінансові, соціальні, політичні, культурні та інші проблеми переміщення та перебування біженців у країнах призначення. Разом з тим, дослідження вимагають сучасні процеси міграції біженців до ЄС та система нормативно-правового забезпечення регулювання вказаних процесів у зв'язку з потребою забезпечення національної безпеки країн-членів та створення умов для інтеграції біженців у приймаючі суспільства, в тому числі шляхом детінізації міграційних потоків.

Формулювання цілей статті. Метою даної статті є вивчення міграційної ситуації з біженцями у ЄС та існуючої нормативно-правової бази з питань міграції біженців та шукачів притулку у ЄС як інституційного середовища управління процесами міжнародної міграції.

Виклад основного матеріалу. Розширення ЄС, яке відбувається протягом ХХ ст. та активізувалося у ХХІ ст. призвело до зростання обсягів ресурсів ЄС у зв'язку з залученням нових країн (зокрема і людських ресурсів). При цьому нові країни-члени ЄС характеризуються гіршими показниками людського розвитку та вищими показниками недієздатності (табл. 1).

Таблиця 1

Матриця показників країн ЄС за компонентами Рейтингу недієздатних держав (за результатами опрацювання [3])

Країни ЄС	Компоненти Рейтингу недієздатних держав (обрані компоненти, за якими зафіксовано показники вище 5 балів)									Кількість показників вище 5 балів
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1	C2	C3	E1	E2	P1	P3	S2	X1		
Кіпр	**	*	*	*			*	**	6	
Греція		*	*		*		*	*	5	
Угорщина	*		*		*	*	*		5	
Болгарія	*	*	*						3	
Румунія	*	*			*				3	
Іспанія	*	*	*						3	
Хорватія		*	*				*		2	
Естонія	*	*							2	

Закінчення табл. 1

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Німеччина		*					*		2
Італія			*				*		2
Австрія							*		1
Чехія									1
Франція		*							1
Латвія		**							1
Польща		*							1
Португалія			*						1
Словаччина		*							1
Швеція							*		1
Велика Британія		*							1

Примітка: * означає бальну оцінку компоненту у країні від 5,0 балів до 7,5 балів; ** означає бальну оцінку компоненту у країні від 7,5 балів до 10,5 балів

Умовні позначення: С2 – фрагментація державних інституцій та правлячих еліт; С3 – наявність груп конфлікту; Е1 – економічний занепад та бідність; Е2 – нерівномірність економічного розвитку; Р1 – законність держави; Р2 – доступність соціальних благ; S2 – біженці та внутрішньо переміщені особи; X1 – зовнішнє втручання

Таким чином, слід виділити найбільш недієздатні країни ЄС: за рівнем економічного занепаду та поширення бідності (Греція, Болгарія, Кіпр, Угорщина, Італія, Хорватія та Португалія (такі тенденції прослідковуються і за макроекономічними показниками та показниками країн за Індексом економічної свободи)); за нерівномірністю економічного розвитку (Кіпр, Латвія, Болгарія, Румунія, Литва (про це свідчать і показники економічного розширення населення)); за втратою людського капіталу (Литва, Хорватія, Польща, Латвія, Румунія, Болгарія, Словаччина, Естонія, Кіпр); за демографічним тиском (Італія, Болгарія, Греція, Кіпр, Румунія, Польща); за показником біженців та ВПО (Хорватія, Угорщина, Греція, Німеччина, Італія, Кіпр, Швеція). При цьому лібералізоване в питаннях міграції інституційне середовище ЄС сприяло інтенсифікації міграційних переміщень з нових країн-членів до більш старих членів ЄС, а отримані результати аналізу компонентів досліджуваного рейтингу дозволяють констатувати ще і їх відносно низьку міграційну привабливість, що у підсумку і обумовлює відповідні показники осередків іммігрантів на території країн. На основі даних Світового банку щодо частки осередків мігрантів у країнах світу та показника міграційного приросту у них, розраховано показники варіації (табл. 2), що дозволяють окреслити числові межі відповідних груп за кожною ознакою групування:

- для показника частки осередку мігрантів у населенні [5]: $Me = 12,68$, $Q1 = 6,37$, $Q3 = 18,99$, розмах варіації = 88,33;
- для показника міграційного приросту [9]: $Me = 9876$, $Q1 = -99996$, $Q3 = 29915$, розмах варіації = 9037883.

Представлені показники варіації дозволяють встановити межі груп країн для визначення вектору доцільної міграційної політики та визначити навантаження потенційних потоків біженців на країни та території, а також класифікувати країни за рівнем їх долучення до процесів міжнародної міграції людських ресурсів (табл. 2).

Таблиця 2

Групування країн ЄС за показниками міграційного приросту та частки мігрантів у населенні (групи виділено на основі власних розрахунків авторів) [5; 8]

Частка осередку мігрантів у населенні	Міграційний приріст			
	Низький (Менше-99996)	Нижче середнього (-99996-9876)	Вище середнього (-9876-29915)	Високий (Понад 29915)
Низький (0,00-6,37)	Литва, Румунія	Польща	Словаччина, Болгарія	Фінляндія, Угорщина, Чехія
Нижче середнього (6,37-12,68)	Греція, Португалія		Словенія, Мальта	Бельгія, Франція, Нідерланди, Данія, Італія
Вище середнього (12,68-18,99)	Ірландія, Іспанія	Естонія, Хорватія, Латвія		Австрія, Кіпр, Швеція, Німеччина, Великобританія
Високий (18,99-100,00)				Люксембург

Протягом періоду 1990–2015 рр., як показує аналіз середньої частки мігрантів у населенні країн ЄС за досліджуваний період, найбільшими країнами призначення мігрантів були Люксембург (33,3 % населення, проте в даному контексті слід пам'ятати про абсолютні показники населення країни – 0,6 млн.осіб), Естонія (18,6 %) та Литва (17,8 %). Однак, пік імміграції до двох останніх країн припав на 1990 р., що пов'язано з виїздом громадян з теренів СРСР, який припинив своє

існування. Зростаючими тенденціями частки іммігрантів характеризуються Кіпр, у якому кожні п'ять років за досліджуваний період частка іммігрантів зростала на 2,2 пункти, Іспанія – на 2,1 пункти, Ірландія – 1,9 пунктів, Швеція, Німеччина, Австрія, Італія та Велика Британія – в середньому на 1,4 пункти.

Ці ж тенденції можна прослідкувати і за показниками чистої міграції по країнах ЄС. В останні десять років найбільший міграційний приріст спостерігався у Німеччині, Франції, Італії та Великій Британії, що пов'язано з найвищими показниками людського розвитку. Найбільший спад мігрантів спостерігався протягом останнього десятиліття у Іспанії. Стабільним від'ємним міграційним приростом характеризується Румунія. За даними прикордонного органу ЄС – Frontex, у 2015 р. до ЄС мігрувало понад 1 800 000 осіб. (протягом 2014 р. цей показник становив 280 000 осіб, разом з тим не враховуючи незафіксованих осіб [7]).

Це слугуватиме базисом для подальшої декомпозиції елементів та компонентів міграційної політики на основі врахування існуючих економічних, соціо-демографічних, екологічних, політико-безпекових та інших складових геоекономічного ризику. Їх використання є доцільним також при проведенні компаративного аналізу стану міграційних процесів у регіональному інтеграційному об'єднанні шляхом групування його країн-членів та визначення векторів національних міграційних політик з метою узгодження інтересів сторін на регіональному рівні.

Якщо аналізувати погляди на рівень імміграції в країну, то з усіх 28 країн ЄС 5 країн (Данія, Велика Британія, Хорватія, Франція та Нідерланди) вказують на занадто високий рівень імміграції. При цьому виходячи зі статистики частки осередків мігрантів у населенні, вказані країни відрізняються не найвищими відсотковими показниками. Це може свідчити про те, що готовність країн ЄС з точки зору економічних, соціальних, екологічних та інфраструктурних умов та можливостей різна. Крім того, важливим є суб'єктивне сприйняття у вказаних країнах іммігрантів як таких, густоти їх розміщення по території приймаючих країн, а також ризику прояву ксенофобії та фактичні або потенційні загрози екстремізму.

При цьому політику зниження потоків іммігрантів в країну проводять шість країн ЄС – така політика поширюється на всі категорії іммігрантів (крім високо кваліфікованих, яких дані країни все ж прагнуть залучити в економіку). В даному випадку лише Велика Британія проводить політику зниження чисельності всіх категорій іммігрантів.

Узагальнюючи елементи міграційних політик країн ЄС [6], структуровано їх за моделями управління імміграційними потоками (рис. 1).

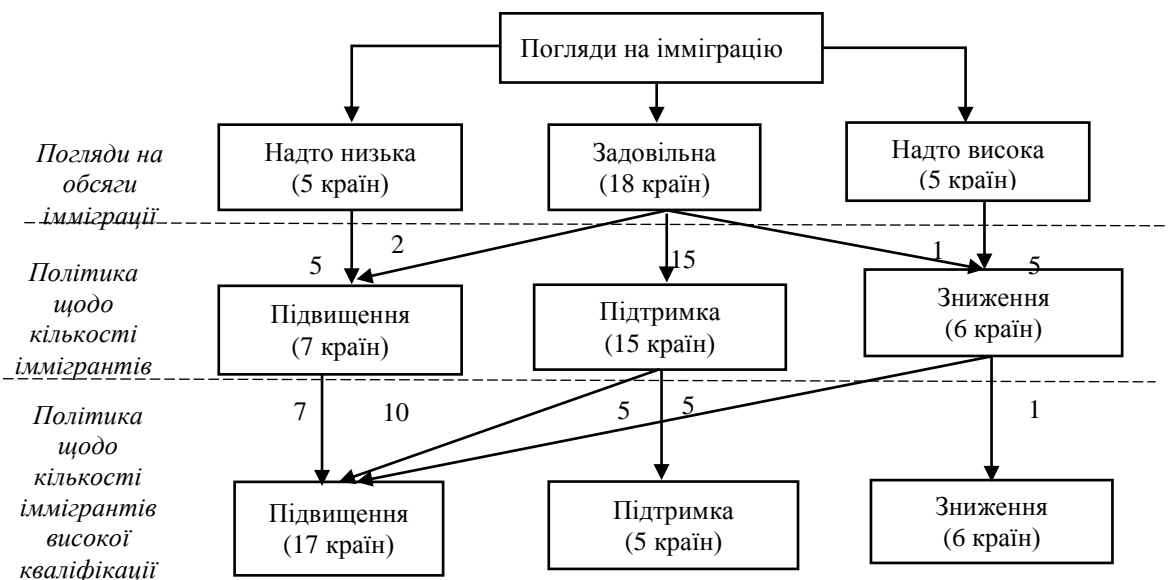


Рис. 1. Систематизація міграційних політик країн ЄС за імміграційною складовою [6]

Щодо еміграційної політики країн ЄС, то слід звернути увагу, що в переважній більшості країн рівень еміграції вважають задовільним (22 країни ЄС, крім Болгарії, Польщі, Румунії, Словаччини, Латвії та Хорватії, які відмічають високий рівень еміграції своїх громадян). Зауважимо, що всі названі країни є відносно новими членами ЄС, які також зазнають проблем з еміграцією населення в більш високо розвинені країни ЄС, у зв'язку з перевагами вільного переміщення осіб.

Дослідження даних, оприлюднених FRONTEX [8], дозволило виявити основні канали потрапляння нелегальних мігрантів до ЄС (табл. 4).

Основні міграційні канали нелегальних мігрантів до ЄС у 2017 р. (за даними FRONTEX [8])

Канали	Основні країни	Кількість, осіб	
		2008–2016	2017
Західноафриканський канал	Сенегал, Марокко, Гвінея	14230	244
Західний Середземноморський канал	Марокко, Кот-д'Івуар, Гвінея	–	13831
Центральний Середземноморський канал	Нігерія, Гвінея, Кот-д'Івуар	681332	112103
Канал Апулії та Калабрії		13419	
Циркулярний канал «Албанія-Греція»	Албанія, Сирія, Афганістан	–	4854
Західний Балканський канал	Пакистан, Афганістан, Ірак	–	9964
Східний Середземноморський канал	Сирія, Ірак, Пакистан	1385750	33779
Канал Східного кордону	В'єтнам, Україна, Росія	11924	588

Також за даними FRONTEX [8] встановлено динаміку потоків нелегальних мігрантів за цими каналами (табл. 4).

Таблиця 4

Основні країни походження біженців до ЄС за країнами призначення, осіб (за даними FRONTEX [8])

№	Країни призначення					
	Греція		Італія		Іспанія	
	Країна походження	Осіб	Країна походження	Осіб	Країна походження	Осіб
1	Сирія	87559	Сирія	1745	Сирія	3384
2	Афганістан	43042	Нігерія	62	Нігерія	55013
3	Ірак	28574	Гвінея	3610	Ірак	3032
4	Пакистан	8971	Кот-д'Івуар	4575	Еритрея	26457
5	Алжир	2416	Гамбія	2883	Гвінея	22706
6	Іран	5905	Малі	280	Кот-д'Івуар	21334
7	Палестина	2383	Судан	39	Гамбія	17620
8	ДР Конго	1086	Марокко	4719	Малі	16750
9	Кувейт	345	Алжир	5330	Бангладеш	17027
10	Інші	8897	Камерун	1387	Сенегал	16113
			Інші	3958	Інші	77082
Разом:		189178	Разом:	28588	Разом:	276518

В цілому регіональна міграційна політика ЄС диференційована за країнами міграційної пари та полягає в імplementації низки Директив, а також дво- та багатосторонніх регламентів щодо забезпечення вільного або преференційного руху фізичних осіб через державні кордони та їх працевлаштування та території ЄС, а також урегулюванні питань біженців.

За результатами дослідження їх структуровано за трьома групами:

1. *Концептуальні документи, що визначають права та свободи громадян ЄС за інституційні засади інтеграційних процесів у ЄС*, зокрема: Хартія основних прав Європейського Союзу; Зведена редакція Договору про функціонування Європейського Союзу; Постанова Європейського Парламенту та Ради від 19.05.2010 р. № 439/2010 про створення Європейського бюро підтримки шукачів притулку.
2. *Нормативні документи, які визначають статус біженців та шукачів притулку, їх права та гарантії*, зокрема: Директива Ради 2003/109/ЄС від 25.11.2003 р. «Щодо статусу громадян третіх країн, які є довгостроковими резидентами»; Директива Ради 2004/83/ЄС від 29.04.2004 р. «Про мінімальні стандарти кваліфікації та статусу громадян третіх країн або осіб без громадянства як

- біженців або осіб, які взагалі потребують міжнародної захисту та змісту наданого захисту»; Директива Ради 2003/9/ЄС від 27.01.2003 р. «Про встановлення мінімальних стандартів прийому шукачів притулку в державах-членах»; Директива Ради 2001/55/ЄС від 20.07.2001 р. «Про мінімальні стандарти надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, спрямовані на сприяння збалансованості зусиль держав-членів щодо отримання таких осіб та їх наслідків»; Директива Європейського Парламенту та Ради 2013/33/ЄС від 26.06.2013 р. Про встановлення стандартів приймання заявників на міжнародну захист; Директива Європарламенту і Ради ЄС 2011/95 стосовно стандартів для кваліфікації громадян третіх країн чи осіб без громадянства як бенефіціарів міжнародного захисту і стосовно єдиного статусу для біженців або для осіб, що мають право на додатковий захист, і стосовно змісту захисту, що надається (перероблена) (13.12.2011 р.).
3. *Нормативні документи, які визначають інституційні механізми надання статусу біженця або шукача притулку, реалізації їх прав та гарантій*, зокрема: Директива Ради 2005/85/ЄС від 01.12.2005 р. Про мінімальні стандарти процедур у державах-членах щодо надання та позбавлення статусу біженця; Директива 2013/32/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26.06.2013 р. Про загальні процедури надання та скасування міжнародної охорони; Директива 2008/115/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16.12.2008 р. Про загальні стандарти та процедури в державах-членах щодо повернення громадян третіх країн, які перебувають нелегально; Регламент (ЄС) № 604/2013 Європейського Парламенту та Ради від 26.06.2013 р. Про встановлення критеріїв та механізмів визначення країни-члена, відповідальної за розгляд заяви про міжнародну захист, поданої однією з держав-членів на третю країну або особою без громадянства (перероблена); Регламент Ради (ЄС) № 343/2003 від 18.02.2003 р. Про встановлення критеріїв та механізмів визначення держави-члена, відповідальної за розгляд заяви про надання притулку, яка подана в одній із держав-членів громадянином третьої країни; Регламент (ЄС) № 603/2013 Європейського Парламенту та Ради від 26.06.2013 р. Про встановлення «Eurodac» для порівняння відбитків пальців Регламент (ЄС) № 1077/2011 щодо створення Європейської агенції оперативного управління великомасштабними ІТ-системами у сфері свободи, безпеки та правосуддя.

Таким чином, вказана система нормативно-правових документів встановлює інституційні рамки регулювання міграції біженців та шукачів притулку, легітимізуючи їх перебування у країнах призначення, проте, фактично існує потреба упорядкування механізмів та процедур визначення статусу та прав біженців, а також формування дієвих механізмів контролю їх міграційних переміщень у зв'язку з посиленням у світі дії політико-безпекових детермінантів формування міграційних мотивів, зокрема, недоліками існуючих у країнах систем державного управління, низького рівня демократизації та зрілості окремих суспільств, існуючими порушеннями громадянських прав та свобод, та, як наслідок, військових конфліктів, утворення реакційних політичних рухів.

Висновок. Базуючись на результатах представленої дослідження сформульовано наступні висновки:

Міграційні процеси в ЄС нині стають предметом політичних дебатів та серйозного занепокоєння країн-членів щодо економічного, соціо-демографічного та мовно-культурного навантаження а окремі густо населені мігрантами території країн, а потреба забезпечення обов'язкового приймання біженців та створення умов для їх розміщення та гуманітарного забезпечення посилює негативні настрої та дезінтеграційні прагнення. В цілому, основними країнами призначення біженців є Іспанія (56 %), Греція (38 %) та Італія (6 %). При цьому Іспанія та Греція характеризуються значним від'ємним міграційним приростом – у зв'язку з цим, слід вказати на значну еміграцію населення країн на тлі найвищих показників приймання біженців. На це вказує і приблизно середні показники частки мігрантів у населенні (12,7 % та 11,3 % відповідно). Пояснити міграційну привабливість вказаних країн можна їх прибережним розміщенням та відносно нижчими можливостями міграційного контролю.

Посилення військово-політичної нестабільності у Африці та на Близькому Сході, жорстка політика та інституційні механізми перетину кордонів ЄС обумовлюють посилення потоків нелегальних мігрантів, які потрапляють до ЄС небезпечними шляхами, зокрема через Середземне море, де гине значна чисельність таких осіб, особливо жінок та дітей як вразливих міграційних категорій. При цьому, вимоги системи безпеки ЄС вступають у протиріччя з міркуваннями дотримання прав людини та надання допомоги, що вимагає інституційного урегулювання взаємних обов'язків сторін міжнародних відносин щодо регулювання міграції біженців в країнах міграційної пари, зокрема, укладання бі- та мультilaterальних угод, спрямованих на створення механізмів контролю міграційних переміщень біженців та шукачів притулку в умовах постконфліктного стану розвитку держави.

Список використаної літератури:

1. *Crawley H.* variations in attitudes towards refugees: evidence from Great Britain / *H.Crawley, S.Drinkwater, R.Kauser* // IZA DP. – 2013. – No. 7647 Access mode : <http://repec.iza.org/dp7647>.
2. *Dustmann C.* Refugee migration and electoral outcomes Т. 19 / *C.Dustmann, K.Vasiljeva, A.P. Damm* // CReAM DP. – 2016. – С. 16 Access mode : www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_16_16.pdf.
3. *Fragile States Index / The Fund For Peace.* – 2017 Access mode : <http://fundforpeace.org/fsi/data/> pdf.
4. *Gibney M.J.* Refugees and justice between states. Т. 14 / *M.J. Gibney* // *European Journal of Political Theory.* – 2015. – № 4. – С. 448–463 Access mode : <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1474885115585325> pdf.
5. *International migrant stock (% of population) / World Bank* Access mode : <http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL.Z> pdf.
6. *International Migration Policies / United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.* – 2013 Access mode : http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/InternationalMigrationPolicies2013_WallChart.pdf.
7. *Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts // BBC* Access mode : <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.
8. *Migratory routes map / FRONTEX* Access mode : <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>.
9. *Net migration / World Bank* Access mode : <http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM>.
10. *Ruist J.* Refugee immigration and public finances in Sweden / *J.Ruist* // *University of Gothenburg, Working papers in economics.* – 2015. – № 613 Access mode : https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/38323/1/gupea_2077_38323_1.pdf.

References:

1. *Crawley, H., Drinkwater, S. and Kauser, R. (2013), «Regional variations in attitudes towards refugees: evidence from Great Britain», IZA DP, No. 7647, available at: http://repec.iza.org/dp7647.pdf*
2. *Dustmann, C., Vasiljeva, K. and Damm, A.P. (2016), «Refugee migration and electoral outcomes», CReAM, Vol. 19, pp. 16, available at: www.cream-migration.org/publ_uploads/CDP_16_16.pdf*
3. *The Fund For Peace (2017), Fragile States Index, available at: http://fundforpeace.org/fsi/data/*
4. *Gibney, M.J. (2015), «Refugees and justice between states», European Journal of Political Theory, Vol. 14, No. 4, pp. 448–463, available at: http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1474885115585325*
5. *World Bank (2017), International migrant stock (% of population), available at: http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL.Z*
6. *United Nations (2017), International Migration Policies 2013, available at: http://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/policy/InternationalMigrationPolicies2013/InternationalMigrationPolicies2013_WallChart.pdf*
7. *BBC (2017), Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts, available at: http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911*
8. *FRONTEX (2017), Migratory routes map, available at: http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/*
9. *World Bank (2017), Net migration, available at: http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.NETM*
10. *Ruist, J. (2015), «Refugee immigration and public finances in Sweden», Working papers in economics, No. 613, available at: https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/38323/1/gupea_2077_38323_1.pdf*

Євдокимов Віктор Валерійович – доктор економічних наук, професор, ректор Житомирського державного технологічного університету

Наукові інтереси:

- проблеми національної економічної безпеки;
- обліково-аналітичне забезпечення системи управління.

E-mail: rector@ztu.edu.ua.

Шиманська Катерина Володимирівна – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри міжнародної економіки Житомирського державного технологічного університету

Наукові інтереси:

- людські ресурси та їх міжнародний рух;
- міжнародна трудова міграція, її наслідки та регулювання;
- обліково-інформаційна підтримка управлінських рішень у міжнародній економічній діяльності.

E-mail: kv.shymanska@gmail.com.

Стаття надійшла до редакції 19.10.2017.