

УДК 341.1:314.07

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2019.33.162070>

*Ю. В. Чайковський*, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри  
Національний університет «Одеська юридична академія»  
Кафедра міжнародного та європейського права  
Фонтанська дорога, 23, Одеса, 65009, Україна

## МІЖНАРОДНА МІГРАЦІЯ І ВНУТРІШНЯ БЕЗПЕКА ДЕРЖАВИ

У статті розкриваються проблеми безпеки держав у зв'язку з міжнародним міграційними потоками і пропонуються варіанти вирішення даних проблем через зміни міграційної політики держави. Проведено аналіз міграційних політик окремих держав, в результаті чого сформульовані вироблені міжнародним співтовариством варіації міграційної політики і її правового регулювання.

**Ключові слова:** міграція, біженці, міграційна політика, безпека держави, міжнародне міграційне право, інтеграція іноземців.

**Постановка проблеми.** Глобалізація стала характеристикою сучасного світу, кризь призму якої розглядаються всі суспільні процеси. Інтелектуально модним гаслом останніх десятиліть стало твердження, що кордони країн та їх захист перед глобалізацією та зростаючою економічною інтеграцією є вторинними проблемами для внутрішньої безпеки. Ідеологи глобалізації та прихильники вільного ринку оптимістично довели, що таке поняття, як територіальне верховенство держави, вже проходить і стає більш популярною концепція держав без кордонів перед потоками як товарів і послуг, так і людей. Проте дана концепція була поставлена під велике питання спочатку подіями 11 вересня 2001 року і реакцією міжнародної спільноти на них, а потім «міграційним колапсом» у Європі, що став наслідком «арабської весни» й війни у Сирії. Проблема територіального захисту держав отримала друге життя у нових політичних дискурсах і в цьому контексті феномен міжнародної міграції почав розглядатися як одна з реальних загроз для внутрішньої безпеки держав.

Зростаючий приплив іммігрантів до країн ЄС означав, що дешева іноземна робоча сила сприймається як дестабілізатор соціального захисту, що впливає на ситуацію на ринках праці, тобто на рівень безробіття, сегментацію ринків праці, доступ до соціальних виплат, конкурентоспроможність на ринках праці тощо. Мігранти перестали вважатися чинником, що збагачує культуру приймаючої країни та забезпечує її різноманіття, а загроза національної ідентичності та культури поступилася місцем економічним загрозам.

У цьому контексті можна стверджувати, що саме міграційний чинник став основним фактором виходу Великобританії з ЄС, а, відповідно, фактором загрози цілісності ЄС в цілому.

У стосунку до внутрішньої безпеки іммігранти набувають все більшого значення. Зв'язок між міграцією та внутрішньою безпекою є одним з тих аспектів політичного дискурсу, який, безумовно, може вплинути на форму національної міграційної політики та міграційної політики ЄС в найближчому майбутньому.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Спроби привернути увагу громадськості до проблем впливу міграції на політику держави проводилися неодноразово. Проте, дослідження міграційної політики в кризь призму внутрішньої безпеки держави раніше не проводилося. Необхідно вказати, що теоретичною основою статті стали роботи О. Потьомкіна, В. Шрейбута, П. Качмарчика, М. Окольського, А. Золберга, К. Ігліцької, С. Кастелса, В. Новіка, В. Олефір, С. Пирожкова, А. Піскуна, І. Прибиткова, Ю. Римаренка, В. Трошінського, П. Чалого, С. Чеховича, О. Шамшур, В. Шаповала, М. Шульги та ін. вітчизняних і зарубіжних вчених, які вивчають проблеми сучасної міграції.

**Метою написання статті** є розкриття проблемних питань, які виникають у зв'язку із міжнародними міграційними потоками у держав прийняття мігрантів та пошук найбільш прийнятних шляхів реагування держав на загрози безпеці.

**Виклад основного матеріалу.** Останнім часом з подвійною силою почали впроваджуватися різноманітні заходи та механізми прикордонного контролю та контролю за переміщенням осіб. Міграційна політика – це сфера, де дотримання національного законодавства та міжнародного права може стати запорукою успіху у боротьбі з міжнародним тероризмом та транснаціональною організованою злочинністю.

Посилений контроль на кордоні, жорсткіший контроль над в'їздом, суворі візові політики, використання сучасних заходів ідентифікації особи (біометрія, наприклад), збір та інтенсивний, спрощений обмін персональними даними (у європейському контексті – це Шенгенська інформаційна система – SIS, Eurodac та Європол) стосовно, зокрема, осіб, які порушили закон, на жаль, необхідні заходи в сучасному світі. Проте вони зосереджують свою увагу на контролі потоків осіб і тому можуть бути недостатніми як у боротьбі з тероризмом, так і в попередженні розвитку екстремістських сил і організованої злочинності. Завдання внутрішньої безпеки – розглянути вищезгадані заходи та механізми прикордонного контролю та переміщення людей у широкому соціально-економічному вимірі щодо відносин населення з іммігрантами.

У цьому контексті, уряди деяких європейських країн, розуміючи, що іммігрантські громади, які є культурно та економічно інтегрованими до приймаючого суспільства, не є потенційним джерелом інфільтрації для екстремістів та вербування для кримінальних груп, мають спеціальні програми, спрямовані на боротьбу з ксенофобією та дискримінацією.

Інтенсивність ксенофобських настроїв, безсумнівно, пов'язана з підвищеною інтенсивністю імміграційних явищ, з одного боку, та відсутністю програм інтеграції, досвіду та соціальних дебатів щодо різних наслідків як позитивного, так і негативного припливу іммігрантів до приймаючого суспільства. Ксенофобія може набувати форми расистських нападів на іноземців, але це також може відображатися, наприклад, у антиєвропейських або загалом антизахідних гаслах політичних партій. Імміграція або іммігранти часто є стрижнем дебатів і політичних кампаній, де виграють старі перестороги, історичні події, стереотипи або просто міфи. Згадати хоча б останню передвиборну президентську кампанію у США або політичний дискурс та послаблення на цій підставі політичних позицій правлячої партії Німеччини.

Така ситуація може виникнути в більшості нових держав-членів ЄС, включаючи потенційних членів, якщо розглядати Україну в якості такого, як проголосили останні зміни до Конституції України. Особливо беручи до уваги відносну етнічну однорідність суспільств Центральної та Східної Європи часів їх належності до соціалістичного лагера, адже вони складають більшість нових членів ЄС. Приплив біженців і людей, які шукають в даних країнах економічний простір і місце для життя з країн, які є безпосередньо сусідніми і далекими від них, впливає на диверсифікацію населення і повільне формування етнічних і культурних мозаїк. Нові та екзотичні для цієї частини Європи іноземні групи, такі як китайці в Угорщині або в'єтнамці в Польщі, формуються швидкими темпами.

На думку соціологів, на формування думок про іноземців в Україні, як правило, впливають три фактори. Перший фактор пов'язаний з усвідомленням затримок цивілізації та культурними відмінностями. Вони ототожнюються з представниками пострадянського простору і є основою досить сильного негативного ставлення до іноземців в цих регіонах. Другий фактор – економічні та політичні досягнення певного регіону – лежить в основі дуже позитивного ставлення до представників Західної Європи та США. Третій фактор пов'язаний з нашими прагненнями до європейської інтеграції та співробітництва з ЄС.

Розвиток недосвідченої української міграційної політики досі зосереджувався на створенні міграційного законодавства, спрямованого головним чином на створення правил в'їзду та проживання, а також на формування органів, що забезпечують виконання цих основних правових норм. Недостатня зацікавленість влади є складною картиною соціально-економічних умов міграції іноземців до України, яка проявляється як у слабкості української інтеграційної системи, так і в майже повній відсутності роздумів про явища

та процеси, пов'язані з можливою майбутньою участю іммігрантів у суспільному житті та ставленні власного населення до іммігрантських меншин. У контексті наведених вище міркувань щодо зв'язків між внутрішньою безпекою та соціально-економічними аспектами інтеграції іммігрантів ця проблема може в найближчому майбутньому стати надзвичайно серйозним викликом як для влади, так і для суспільства.

На прикладі Європейського Союзу, який страждає від міграційної кризи внаслідок внутрішньодержавних конфліктів держав Північної Африки і Близького Сходу, можна констатувати, що заходи, вжиті країнами ЄС постфактум, не виявилися досить ефективними. Одним із наріжних каменів успішної міграційної політики є усунення чинників, що провокують нелегальну міграцію. Це вимагає всестороннього співробітництва з третіми країнами, в тому числі країнами походження і транзиту. А цієї співпраці якраз і не вистачало, оскільки не існує можливості налагодити діалог в державах в період революційних конфліктів, занепаду легітимності державної влади і зниження ефективності державного управління. Простіше кажучи, діалог вести іноді ні з ким, тому цим слід займатися в «доконфліктний» період [3, с. 218].

Слабкість інтеграційного елементу в українській міграційній політиці, може також мати історичні пояснення, хоча це і не є виправданням. З історичної точки зору, у більшості країн Центральної Європи, зокрема, Німеччині та Австрії, домінуючим критерієм належності до національної держави був факт належності до певної етнічної або культурної групи. Східноєвропейські країни, які століттями жили на перехресті різних культур і релігій, піддавалися розкраданням, вторгненням і анексіям, які були активними учасниками виникнення та падіння імперій, перегородок та буферних зон, втрати незалежності та її відновлення, союзів і розколів, не були офіційно сформовані політичні цілі, що мали б підтримувати культурну однорідність. Зокрема, в Україні культурне різноманіття сприймається переважно як загроза національній ідентичності. Хоча в епоху глобалізації ринків праці та масової міжнародної міграції такий розвиток ситуації, здається, сам по собі є утопією, проте підсвідомо чи свідомо залежить від рівня розвитку громадянського суспільства. Що практично неможливо уявити в західних державах на кшталт Швеції, Нідерландів, США, Канади або Австралії.

Таким чином, такі держави підсвідомо неохоче сприймають іммігрантів та їх дітей як законних членів своєї громади. Це небажання виражається, зокрема, в обмежувальній імміграційній політиці, отримання громадянства за принципом *ius sanguinis* та появи ідеології, яка не сприймає факт становлення імміграційної країни. Це пов'язано із неодночасним проходженням еволюційного етапу національних держав у різних регіонах світу. Об'єктивна реальність затримки процесів виникнення національних держав у центральній і східній частині Європи можна пояснити як ставлення населення до меншин, так і появою найбільш агресивних форм націоналізму. Різновидами цієї моделі є такі країни, як, наприклад, Швейцарія або Бельгія, які розвивалися як національні держави на основі більш ніж однієї базової етнічної групи.

Однак сьогодні в демократичних країнах іноземці навряд чи можуть бути відокремлені від суспільства країни еміграції. Їх роль залежить від міграційної політики країни перебування та відносин із приймаючим суспільством. Елемент інтеграції міграційної політики відрізняється між країнами і в основному залежить від традицій та історичних подій. Проте будь-яка міграційна політика повинна рано чи пізно дати відповіді на деякі ключові питання, наприклад, яку кількість іммігрантів ми можемо прийняти; хто повинен прийти й яким шляхом; яких іммігрантів ми потребуємо і які умови ми повинні створити щоб бути привабливими для іноземців? Основою міграційної політики є інтеграційна складова, особливо в контексті внутрішньої безпеки. Виникає ряд питань, що полягають у наступному: які відносини між етнічними групами, що можуть прийти до нас і місцевими громадами; чи слід створити плюралістичну модель суспільства, яка б сприяла мультикультуралізму чи вибрати асиміляційну модель, чи може бути достатньо інтеграції; як уникнути етнічної напруженості?

Приклади більшості країн ЄС та традиційних імміграційних країн, таких як США, Канада або Австралія, показують, що характер етнічної групи значною мірою визнача-

ється роллю держави перебування на ранніх стадіях імміграції. Міграційна політика, що сприяє незаконному перебуванню або незаконній роботі, або її недопущення, сприяє створенню сірої міграційної зони і приводить іноземців до соціальної маргіналізації та виключення, а також, як наслідок, зростання ксенофобських і расистських настроїв у приймаючому суспільстві. Політика збереження поділу між іноземцями та громадянами приймаючої країни шляхом запобігання участі перших у суспільному житті у широкому діапазоні призводить до постійних поділів.

Політика асиміляції, наприклад у Франції, вимагає, щоб усі іммігранти, які хочуть оселитися в певній країні, прийняли ідентичність приймаючої країни ціною відмови від етнічної ідентичності. Асиміляція в теорії спрямована на подолання культурних відмінностей між приймаючою державою та іммігрантами з метою протидії етнічним конфліктам у суспільстві. Насправді, в державах, які проводять свідому асиміляційну політику, спостерігається більш висока інтенсивність націоналістичних рухів, що використовують антиімміграційні гасла, що призводить до різних расових напружень.

Політика асиміляції застосовувалася в Сполучених Штатах на початку цього століття, в період масової імміграції та урбанізації. Це також була модель, що використовувалася після 1945 року в таких країнах, як Великобританія, Канада або Австралія. Однак у більшості випадків асиміляційна політика поступово замінювалася політикою інтеграції, яка часто розумілася як слабша форма асиміляції. Держава почала визнавати відмінності етнічної групи в таких сферах, як, наприклад, культура, і продовжувала проводити асиміляційну політику у сфері освіти або соціальної політики. Дійсно, іммігранти не хочуть асимілюватися як особистості, навпаки, вони прагнуть створити власні соціальні або культурні організації, використовувати свою мову, жити в кластерах і виконувати роботу за певною професійною спрямованістю.

Інтеграційна політика ґрунтується на припущенні, що культурна адаптація меншин до культури більшості є надзвичайно повільним процесом, в якому згуртованість групи та її відносини з зовнішнім світом відіграють дуже важливу роль. Такий підхід, однак, передбачає загальне поглинання меншин домінуючою культурою.

Історичний досвід більшості країн-іммігрантів показує, що найкращий шанс досягти успіху в доброзичливих соціальних відносинах між громадянами й іммігрантами – політика, яка допускає можливість переселення сім'ями і возз'єднання із сім'ями, приймаючи при цьому культуру держави переселення [1, с. 295]. Ґрунтуючись на рівних правах для всіх, така політика сприяє полікультурному суспільству з усіма його наслідками – вона також передбачає постійні зміни в культурній ідентичності приймаючого суспільства. У цьому контексті плюралізм можна визначити як прийняття різноманіття іммігрантських громад як етнічних груп у культурному вимірі. Такий підхід виник як поступова еволюція інтеграційної моделі – вона вимагає глибокого розуміння культурних і соціальних процесів, пов'язаних з імміграцією. Плюралізм припускає, що іммігрантам повинні бути надані рівні права у всіх сферах суспільного життя, не очікуючи, що вони відмовляться від своєї різномірності. Однак, як правило, етнічні групи повинні пристосовуватися до ключових цінностей приймаючої країни.

Плюралізм має два варіанти. Підхід, що не має аналогів, характерний для США, толерантність допускається, але не вважається, що роль держави полягає у збереженні етнічної роздільності. Економічна та соціальна інтеграція іммігрантів у США була значною мірою віддана силам вільного ринку. Держава, однак, відіграє досить важливу роль у включенні іммігрантів у суспільне життя, створюючи різні можливості для отримання американського громадянства першим поколінням іммігрантів, і ставлення до дітей відповідно до принципу *ius soli*.

Другий характерний варіант, наприклад, Австралії, є мультикультурним варіантом. Австралії потрібні були нові мешканці, тому держава підтримувала можливість возз'єднання сім'ї та натуралізації. У 1960-х роках виявилось, що, як і в більшості інших країн, що використовують асиміляційну модель, ця модель неефективна. Активно йшла сегментація ринків праці та соціально-економічна сегментація іммігрантів. Нинішній

австралійський варіант мультикультуралізму народився в 1970-х рр. Він припускає втручання держави в сферу соціальної політики, спрямованої на полегшення переселення етнічних меншин у низці сфер суспільного життя. Ця модель визнає існування спеціальних законів, інститутів та соціальної політики, спрямованих на полегшення участі мігрантів у суспільному житті країни. Події 11 вересня, однак, показали, як ідея мультикультуралізму відносно слабо корениться в австралійському суспільстві, коли страх і почуття загрози відроджували майже націоналістичні гасла і викликали популярність рухів, що проголошували антиімміграційні гасла.

Намагаючись спростити розбіжності між французькою моделлю та американськими або австралійськими моделями, найважливішим є сприйняття державою чи відсутність іншості іммігрантських громад як етнічних груп у культурному вимірі. Умовою становлення громадянина приймаючої країни, а саме Франції, є безперечна, культурна адаптація до держави іммігрантами. Водночас, плюралістична модель визнає етнічну різноманітність іммігрантів у сфері культури і, як правило, асоціюється з державним інтервенціонізмом у сфері соціальної політики, що допомагає іммігрантам знайти своє місце в країні перебування.

**Висновки.** На підставі проведеного аналізу можна зробити наступний висновок, що реакція держави на імміграцію значною мірою залежить від історичного досвіду, пов'язаного з формуванням національної держави. Ключовим питанням є регулювання доступу держави до громадянства та прав, а також зобов'язань іммігрантів даної громади. У контексті внутрішньої безпеки це також надзвичайно важливо – на додаток до контролю доступу, тобто доступу іноземців на територію, надання іноземцям права на проживання, а також набуття громадянства – здатність робити висновки з відносин між більшістю та етнічними меншинами, здатність боротися з ксенофобськими установками та установками на соціально-економічну маргіналізацію та виключення іммігрантів із соціального життя.

Економічна та культурна інтеграція іммігрантів до приймаючого суспільства сприяє зниженню етнічної напруженості і відповідно вразливості іммігрантських груп до впливу екстремістських гасел та злочинних груп. Ця складова міграційної політики повинна бути серйозно сприйнята країною, такою як Україна – з огляду на географічне розташування і пострадянську ментальність. У контексті останніх геополітичних змін, таких як розпад комуністичного блоку та розширення ЄС, очікується, що процеси припливу іммігрантів, які вже почалися в останні десятиліття, поступово активізуватимуться в нових та потенційних державах-членах. Крім економічної еміграції, джерелом масової міграції є конфлікти та політичні переслідування в різних країнах, особливо в країнах в стані революцій та зміни режиму. На жаль, не всі держави знаходяться на однаковому щаблі розвитку державності. Період побудови національних держав у певних регіонах набуває свого апогею і ставлення в цих державах до іноземців вкрай негативне, це так звані «конфлікти ідентичності». Тож держави мають пристосовувати власні міграційні політики для зниження соціальної напруженості і запобігання конфліктам на підставі міграцій.

Останнім часом ідея мультикультуралізму пропагується як найкраще рішення для мирного співіснування етнічної мозаїки в межах однієї країни. Однак, часто такі терміни, як інтеграція, асиміляція або мультикультуралізм, використовуються як взаємозамінні в Україні. Іноді навіть традиційно іммігрантські країни обтяжені багажем своєї історичної історії та традицій у підході до іммігрантів, що викликає расову та етнічну напруженість. З цієї точки зору величезними є проблеми, з якими стикається недосвідчена українська міграційна політика, яка в даний час дозволила певну маргіналізацію певних груп іммігрантів, таких як біженці та дозволила створити велику сіру міграційну зону.

В епоху зростаючої турботи про національну безпеку західні демократії все частіше стикаються з дилемою примирення ринку та прав людини, з одного боку, і політичного тиску та загроз безпеці, з іншого. Глобалізація ринків торгівлі та праці та зниження демографічного потенціалу Європи вимагають певного відкриття кордонів, яке важко поєднати з впровадженням заходів контролю над в'їздом. Вигадане французькою революцією

гасло «кожен має право покинути ту чи іншу країну, включаючи свою власну, а потім повернутися до неї», є гаслом, визнаним у всьому цивілізованому світі [2, с. 312]. Існує також негласна домовленість, що витікає із суверенітету держави, що кожна держава має право обмежувати доступ іноземців до своєї території. Ключове питання полягає в наступному: наскільки далеко ліберальна держава піде, щоб захистити внутрішню безпеку і за допомогою яких інструментів?

Етнічні питання давно стали надзвичайно важливою і чутливою проблемою для демократичних країн, що пропагують політику відкритих кордонів, тож проблема розробки відповідних рішень з контролю кордонів й регулювання відносин населення із мігрантськими меншинами перестане бути регіональною і стане важливим питанням забезпечення не лише внутрішньої безпеки окремих держав, але й міжнародної безпеки у цілому.

### Список літератури

1. Castles S. How nation-states respond to immigration and ethnic diversity, *New Community*, № 21, 1995, P. 293-308.
2. Zolberg A.R. *Matters of State: Theorizing Immigration Policy* // *The Handbook of International Migration: The American Experience*, New York: Russel Sage Foundation, 1999, 502 p.
3. Чайковський Ю.В. Миграционные процессы в свете вооруженных конфликтов: проблема международно-правового регулирования // *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. - 2016. - Вип. 1. - С. 216-226.

Стаття надійшла 19.03.2019 р.

**Ю. В. Чайковський**, канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедри  
Национальный университет «Одесская юридическая академия»  
Кафедра международного и европейского права  
Фонтанская дорога, 23, Одесса, 65009, Украина

## МЕЖДУНАРОДНАЯ МИГРАЦИЯ И ВНУТРЕННЯЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

### Резюме

В статье раскрываются проблемы безопасности государств в связи с международными миграционными потоками и предлагаются варианты решения данных проблем через изменения миграционной политики государства. Проведен анализ миграционных политик отдельных государств, в результате чего сформулированы выработанные международным сообществом вариации миграционных политик и их правового регулирования.

**Ключевые слова:** миграция, беженцы, миграционная политика, безопасность государства, международное миграционное право, интеграция иностранцев.

**Yu. V. Chaykovskyy**, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor  
National University «Odessa Law Academy»  
Department of International and European Law  
Fontanskaya Doroga, 23, Odessa, 65009, Ukraine

## INTERNATIONAL MIGRATION AND INTERNAL SECURITY OF THE STATES

### Summary

The article reveals the security problems of states in the connection with international migration flows and proposes solutions to these problems through changes in the migration policy of the states. The analysis of migration policies of individual states was carried out, as a result of which variations of migration policies and their legal regulation worked out by the international community were formulated.

**Key words:** migration, refugees, migration policy, state security, international migration law, integration of foreigners.