

УДК 342.951:325.54 (477)

**ДЕНИСОВ А.І.**, кандидат юридичних наук, доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності факультету № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ

## ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

***Анотація.** У статті досліджуються окремі правові засоби забезпечення національної міграційної безпеки України. Визначено коло основних загроз національній безпеці у сфері міграції. Запропоновано окремі новації до вітчизняного законодавства, враховуючи світовий досвід у цій сфері.*

***Ключові слова:** національна безпека, засоби забезпечення, міграційна безпека.*

***Summary.** The article examines several legal means of providing the national migration security of Ukraine. Main threats to national security in the migration sphere are defined. Some innovations to domestic legislation are proposed, according to world experience in this sphere.*

***Keywords:** national security, means of providing, migration security.*

***Аннотация.** В статье исследуются отдельные правовые средства обеспечения национальной миграционной безопасности Украины. Определены основные угрозы национальной безопасности в сфере миграции. Предложены отдельные новации в отечественное законодательство, с учетом мирового опыта в этой сфере.*

***Ключевые слова:** национальная безопасность, средства обеспечения, миграционная безопасность.*

**Постановка проблеми.** У сучасному світі спостерігається глобальна проблема, що полягає у міграції значних мас населення. Враховуючи сучасні реалії розповсюдження тероризму, гібридних війн, нестабільність ринку праці та інші фактори, міграція стає одним з найбільш значних викликів національній безпеці кожної з держав. Враховуючи проголошений нашою країною курс на членство в Європейському Союзі виникає новий аспект міграційної проблеми для нашої держави. Більшість з дослідників раніше розглядали міграційну загрозу у світлі відтоку професійних кадрів та населення з України. Однак у разі вступу у ЄС наша країна зіткнеться з можливим значним підвищенням кількості мігрантів (як легальних, так і нелегальних) у межі нашої держави. Також неможливо обійти увагою той факт, що міграція може ставати зброєю для ведення ефективної економічної інтервенції з інших країн (а іноді – навіть бути частиною гібридної війни). Тому необхідним є створення ефективно діючого правового механізму забезпечення національної безпеки України у сфері міграції.

**Результати аналізу наукових публікацій** свідчать, зокрема [1 – 11], що наразі проблема міграції гостро стоїть перед всією світовою спільнотою і ще не існує усталеного правового механізму засобів протидії та нейтралізації загроз, що виникають через міграційні фактори. Водночас відбувається активний пошук таких засобів та апробація їх на практиці.

**Метою статті** є визначення нових загроз національній безпеці у сфері міграції та засобів протидії таким загрозам та їх нейтралізації.

**Виклад основного матеріалу.** Міграція, враховуючи проголошений Україною курс на євроінтеграцію, може стати новим викликом для нашої держави. Хоча раніше міграція

як загроза національній безпеці виокремлювалась науковцями, однак переважно у контексті відтоку наших спеціалістів та терористичних загроз. Враховуючи ж запровадження безвізового режиму для українців у ЄС та потенційне членство України у ньому та Шенгенській зоні, слід наголосити на можливості виникнення значного притоку як легальних, так і нелегальних мігрантів на територію нашої держави. Для врегулювання цього процесу перш за все необхідним є створення ефективно діючого правового механізму контролю за процесом міграції та інтеграції мігрантів у наше суспільство. Перш за все мова йде про модернізацію роботи Державної міграційної служби й утворення нормативно-правового забезпечення, що надасть можливість забезпечити міграційну складову національної безпеки та водночас можливість діяти вітчизняним агенціям відповідно до стандартів країн ЄС.

Безперечно, міграційна політика держави є частиною національної безпеки країни. Це підтверджується Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони України, затвердженою Указом Президента України від 14 березня 2016 року № 92/2016, де Державну міграційну службу України віднесено до складових сектору безпеки і оборони, що безперечно складає основу системи забезпечення національної безпеки України [4].

Як зазначено у Стратегії національної безпеки Угорщини від 2012 року, міграція є природним комплексним феноменом, що може надавати економічні та демографічні переваги та нести небезпеку для суспільства та національної безпеки [6, с. 17].

Наразі Європейський Союз постав перед міграційною кризою, що почалася у 2014 році та є найбільшою міграцією з часів Другої світової війни. Важливим фактором, що викликав міграційну кризу, є значне підвищення кількості біженців, яких наразі більше 60 мільйонів по всьому світу [11, с. 23-24].

Важливою особливістю Європейського законодавства є регулювання питання місця перебування біженців та осіб, яким надано притулок. На відміну від інших мігрантів, ці категорії осіб мають залишатися у межах країни, яка надала їм притулок. За Дублінським регламентом, країна, що надає притулок, несе відповідальність за розміщення біженців [10]. У разі, якщо біженець залишає країну, що надає йому притулок, таку особу має бути повернено у країну, що надала притулок. Тобто у разі вступу України до ЄС усіх біженців, притулок яким буде надано в Україні, необхідно буде розмістити на території нашої держави та забезпечувати всім необхідним.

Для визначення нових засобів протидії загрозам національній безпеці України у сфері міграції важливою є також детермінація конкретних загроз національній безпеці, що викликаються міграційними факторами. Пропонується виокремити такі визнані загрози як: тероризм, незаконна міграція, торгівля людьми, криміналізація суспільства, гуманітарна загроза (наприклад, ризик поширення епідемій), дестабілізація ринку праці (необхідно наголосити, що може відбуватися одночасно у окремих сферах як безробіття у випадку значного припливу мігрантів в Україну, так і відтік наших висококваліфікованих кадрів у інші країни ЄС). Однак пропонується доповнити цей перелік ще кількома загрозами національній безпеці, зазначивши можливі засоби їх подолання чи нейтралізації.

*Іноземна економічна інтервенція.* Міграція з інших країн може призвести до посилення ролі іноземного капіталу та економічної інтервенції. Враховуючи актуальність гібридної війни – необхідним є створення системи обмеження такого фактору. Пропонується використовувати досвід Латвії. У 2014 році Латвійський парламент прийняв рішення про припинення видачі дозволів на тимчасове проживання та придбання власності на території Латвії громадянам Російської Федерації з метою

перешкоджання підвищенню російського впливу у державі [9, с. 195]. Тому пропонується розробити спеціальний правовий механізм квотування чи заборони видачі дозволів на тимчасове проживання, придбання нерухомості та участі у юридичних особах для певних країн в цілях захисту національної безпеки.

Також необхідно підсилити контроль за діяльністю окремих підприємств, що створюють небезпеку проникнення в нашу державу іноземних агентів, незаконних мігрантів, терористів тощо. При цьому слід наголосити, що особливого контролю потребуватимуть категорії суб'єктів не тільки в залежності від сфери діяльності, а й від специфіки самих суб'єктів. Прикладом вдалого використання цієї концепції є запровадження особливого режиму здійснення діяльності шести портів у Сполучених Штатах Америки, де проводила свою підприємницьку діяльність Dubai Ports World, яка викупила право обслуговування вищеназваних портів у попереднього власника – британської компанії Peninsular and Oriental Steam Navigation Company. Враховуючи походження нового власника, було запроваджено спеціальний режим здійснення діяльності на відповідних об'єктах – керувати діяльністю мають громадяни США; представник США, згоду на діяльність якого надано ФБР, має здійснювати керівництво безпекою портів та сприятиме зв'язку компанії-власника та ФБР тощо [5, с. 4]. Використовуючи цей досвід можливим є створення інституту уповноважених для зв'язків з СБУ та Державною міграційною службою України (далі – ДМСУ). Ці уповноважені особи мають призначатись на окремі важливі для національної безпеки підприємства, що знаходяться у приватній власності, та здійснювати координацію діяльності підприємства з СБУ та ДМСУ, а також здійснювати оперативний контроль за діяльністю такого підприємства у відповідній сфері. Однак, на відміну від досвіду США, пропонується визначити статус такого уповноваженого не як особи, згоду на діяльність якої надано ФБР (проводячи аналогію із нашою правовою системою – СБУ), а як уповноваженого співробітника спеціального органу (СБУ або ДМСУ). Призначення такого уповноваженого як і у США пропонується зробити імперативним на підставі рішення владного органу (пропонується розробити порядок призначення уповноваженого на підставі акту Кабінету Міністрів на окремі підприємства, установи, організації, що мають критичне значення для національної безпеки України). Крім того, необхідно чітко визначити права та обов'язки такого уповноваженого, порядок його призначення тощо. Для цього необхідним є створення відповідного нормативно-правового забезпечення.

Окремим правовим засобом протидії економічній інтервенції пропонується визначити заборону та обмеження відчуження окремих майнових комплексів для іноземців та/або іноземних агентів. І хоча це певним чином обмежує свободу підприємництва та права можливих кредиторів, однак така заборона відчуження, все ж таки вбачається необхідною у разі надзвичайної важливості для держави відповідних майнових комплексів, або ризику потрапляння необхідних для існування держави майнових комплексів до рук потенційного супротивника. На наш погляд, держава має здійснювати контроль за такими об'єктами. Доцільно доручити це спеціальному органу державної влади (наприклад, СБУ). Цікавим є питання накладення стягнення на таке майно, на яке накладено заборону на відчуження у разі, якщо кредиторами визнано іноземних агентів недружніх країн. На авторську думку держава має у такому випадку викупати відповідні об'єкти та виплачувати відповідні частини боргу. Також вбачається доцільним законодавчо закріпити обов'язкову заборону відчуження для підприємств, що використовують в виробництві критичні технології.

Ефективна дія цього правового механізму має критичне значення для національної безпеки. У разі виникнення ситуації, коли таке підприємство (установу, організацію) власник(-и) мають намір відчужувати на користь інших осіб, таке відчуження має відбутись лише після подання запиту на перевірку у СБУ та отримання відповіді, що суб'єкт, на користь якого здійснюється таке відчуження, не є агентом впливу недружньої держави чи організації. У разі, якщо починається процедура визнання банкрутом такого підприємства, установи чи організації, то СБУ має здійснити перевірку всіх кредиторів.

Таким чином, пропонується створити новий режим господарювання та захисту для окремих суб'єктів, що мають критичне значення для національної безпеки. Важливим є питання визначення методу встановлення критичних для національної системи підприємств. Пропонується створити систему оцінювання з наступних елементів:

1. Визначення основних сфер національної безпеки. Такі сфери мають визначатись Кабінетом Міністрів України на основі програмних документів з національної безпеки.

2. Формування груп експертів за окремими сферами забезпечення національної безпеки (енергетична, екологічна, оборонна, економічна тощо). При цьому важливим є залучення до таких груп трьох основних категорій осіб: науковців, спеціалістів практиків та представників державних органів, що забезпечують національну безпеку України (СБУ, у випадку оборонної сфери – Міністерство оборони України, у інших – можливим є залучення профільних міністерств). Пропонується щоб такі групи очолювали саме представники державних органів, а окремі рішення приймалися кваліфікованою більшістю.

3. Визначення основних критеріїв критичності для національної безпеки у кожній сфері. Такі критерії також мають бути запропоновані відповідними групами експертів та затверджені Кабінетом Міністрів України.

4. Формування первинного списку суб'єктів, що мають критичне значення для національної безпеки України, на основі прийнятих критеріїв. Первинний список формується групами експертів шляхом прийняття рішення кваліфікованою більшістю. Також на цьому етапі пропонується формувати пропозиції щодо особливостей режимів захисту таких суб'єктів за індивідуальною ознакою.

5. Оцінка та прийняття остаточного списку суб'єктів Кабінетом Міністрів України. При цьому такий перелік має встановлюватись окремим нормативно-правовим актом. Також можливим є зазначення у такому акті паспортів по кожному окремому суб'єкту із зазначенням особливостей його індивідуального статусу (призначення уповноваженого за зв'язки з СБУ та ДМСУ, повна чи часткова заборона на відчуження та інші особливості правового статусу).

Такий правовий механізм, на нашу думку, створить можливість ефективно визначати суб'єктів, що мають критичне значення для національної безпеки України та в подальшому – надавати їм особливий режим захисту.

Окрім легальної міграції, іноземна економічна інтервенція може здійснюватись за допомогою нелегальної міграції, коли нелегальні мігранти масово займають робочі місця і порушують стабільність ринку праці у державі. Як зазначає А.В. Платонов, посилення протидії нелегальній міграції – один із пріоритетів міграційної політики країн Європейського Союзу. Основними засобами протидії нелегальній міграції є заходи, що спрямовані на гармонізацію національних міграційних законодавств, уніфікацію процедур і документації, що регулюють доступ іноземців на територію Євросоюзу [2]. Відповідно, основним завданням у цій сфері на сучасному етапі для України є приведення національного законодавства у відповідність до вимог

Європейського Союзу, а також активна участь у формуванні та прийнятті єдиних наддержавних нормативно-правових актів, що регулювали б відносини, пов’язані з нелегальною міграцією.

*Соціальна напруга.* Неможливо обійти увагою виникнення напруги через міграційну кризу. Так, соціопитування, проведені у 2011 році у ЄС, вказують, що незаконну міграцію вважають однією з основних загроз безпеці громадян ЄС 16 % респондентів. При цьому найбільші цифри можна побачити у країнах, що знаходяться на кордоні ЄС – Кіпр (32 %), Мальта (29 %), Італія (25 %) [7, с. 18, 22]. Опитування щодо незаконної міграції як загрози саме безпеці конкретної країни показали, що 13 % респондентів у ЄС вважають незаконну міграцію загрозою безпеці їх країни. Водночас найвищі показники показує Кіпр, де кількість опитуваних, що вважає незаконну міграцію загрозою, сягає 55 %, Мальта (38 %) та Греція (28 %) [7, с. 11, 12]. Враховуючи той факт, що Україна у випадку входу до Шенгенської зони буде на її кордоні з країнами колишнього СРСР (звідки можливий наплив мігрантів), недостатньо ефективна міграційна державна політика може призвести до виникнення соціальної напруги, протестних настроїв та інших негативних для національної безпеки факторів.

Іншим фактором, що може викликати соціальну напругу, є неприйняття мігрантів. Враховуючи основні принципи національної політики та політики ЄС у цій сфері, потрібно продовжувати роботу з підвищення толерантності нашого суспільства з одного боку та до інтеграції мігрантів з іншого.

Також неможливо обійти увагою таке явище як етнокультурна безпека. Г. Вітковська та С. Панарін зазначають, що етнокультурна безпека – стан стійкого функціонування і цілісного відтворення культур основних соціальних суб’єктів/об’єктів і їх етнокультурної ідентичності при вільному взаємообміні між ними культурними навичками [1, с. 165]. Слід зазначити, що наразі проблема етнокультурної безпеки не стоїть перед нашою державою гостро – кількість мігрантів, прибулих в нашу державу, не є занадто високою, а етнокультура більшості з них не дуже відрізняється від нашої, оскільки це переважно мігранти та етнічні групи з сусідніх країн зі схожими особливостями етнічного та культурного розвитку (Російська Федерація, Молдова, Угорщина, Польща тощо). Однак у разі приєднання нашої країни до Шенгенської зони та Європейського Союзу може відбутися збільшення мігрантів з країн, де історично склалися інші культурні звичаї та цінності (Середня Азія, країни Близького Сходу тощо). При цьому можуть виникати певні конфлікти на тлі взаємодії представників різних етносів та культур, що може призвести до підвищення рівня соціальної напруги. Тому важливим аспектом є робота нашої держави з метою підвищення терпимості населення до інших культур та етносів, з одного боку, та адаптація мігрантів до особливостей основних культурних груп у Україні та ЄС.

Також питанням є віднесення етнокультурної безпеки до напрямків національної безпеки на офіційному рівні. В ст. 8 Закону України “Про основи національної безпеки” зазначено, що одним з основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України у внутрішньополітичній сфері є формування і вдосконалення політико-правових, соціально-економічних та духовно-культурних засад етнонаціональної стабільності, відпрацювання ефективних механізмів узгодження інтересів етнічних спільнот та розв’язання міжнаціональних суперечностей. А у ст. 3 цього ж Закону до об’єктів національної безпеки віднесено духовні, морально-етичні, культурні, історичні цінності суспільства [3]. Тобто можна сказати, що окремі положення щодо етнокультурної безпеки справді містяться у вітчизняному законодавстві.

Важливим є також широке використання такого засобу протидії міграції, як допомога країнам-джерелам міграції. Цей засіб можливо використовувати для боротьби одразу з усіма загрозами національній безпеці у сфері міграції. Так, Кеннет Мпісі вдало зазначає, що для країн Європи для припинення масової міграції з Африки перш за все необхідно допомогти африканським країнам вирішити їх проблеми (у тому числі соціально-економічні) [8, с. 7]. Ця концепція, звісно, може використовуватись і для інших країн. Тому Україна має посилювати програму допомоги іншим країнам. При цьому мова йде не тільки про фінансову допомогу, а й консультаційну, залучення різного роду спеціалістів, гуманітарну допомогу тощо.

### **Висновки.**

Необхідним є створення ефективно діючого правового механізму засобів подолання та нейтралізації загроз національній безпеці у міграційній сфері, враховуючи спрямування України на євроінтеграцію.

Доцільним є створення спеціального правового механізму квотування чи заборони видачі дозволів на тимчасове проживання, придбання нерухомості та участі у юридичних особах для певних країн в цілях захисту національної безпеки.

Також доречно підсилити контроль за діяльністю окремих підприємств, що створюють небезпеку проникнення в нашу державу негативних іноземних елементів. Запропоновано створити новий режим господарювання та захисту для окремих суб'єктів, що мають критичне значення для національної безпеки. Зокрема, пропонується ввести певні обмеження на їх відчуження та утворити правовий механізм оцінювання критичності окремих суб'єктів господарювання для національної економіки.

### **Використана література**

1. Миграция и безопасность в России ; под ред. Г. Витковской и С. Панарина. – (Моск. Центр Карнеги). – М. : Интердиалект+, 2000. – 341 с.
2. Платонов А.В. Протидія нелегальній міграції як чинник забезпечення національної безпеки України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 21.01.01 / А.В. Платонов. – К. : РНБО України Нац. ін.-т проблем міжн. безпеки, 2006. – 18 с.
3. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.03 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.
4. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України” : Указ Президента України. – (Розподіл від 14.03.2016 № 92/2016).
5. CFIUS and National Security : Challenges for the United States, Opportunities for the European Union / Theodore H. Moran (PIIE) Draft paper – Peterson Institute for International Economics. February 21, 2017 – Electronic text data. – Access mode : <https://piie.com/commentary/speeches-papers/cfius-and-national-security-challenges-united-states-opportunities>
6. Hungary: Hungary's National Security Strategy. 2012 Hungary : Hungary's National Security Strategy / Ministry of Foreign Affairs of Hungary. – Electronic text data. – Access mode : <https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/documents/hungary-national-security-strategy-2012.pdf>
7. Internal Security. Report. Fieldwork : June 2011 / Publication: November 2011. Special Eurobarometer 371. – Electronic text data. – Access mode : [http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs\\_371\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_371_en.pdf)
8. Kenneth Mpyisi. How EU Support of the African Peace and Security Architecture Impacts. Democracy Building and Human. Security Enhancement in Africa. / Mpyisi Kenneth. Institute for Security Studies, Addis Ababa, Ethiopia. – Electronic text data. – Access mode : <https://www.idea>

---

int/sites/default/files/publications/chapters/the-role-of-the-european-union-in-democracy-building/eu-democracy-building-discussion-paper-57.pdf

9. Marianna Gladysz. Security of the Baltic States : Effectiveness of the EU Common Security and Defence Policy and Influence of the Ukrainian Crisis / Gladysz, Marianna. – Electronic text data. – Access mode : <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/pp/article/download/7230/7249>

10. Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013. – Electronic text data. – Access mode : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013R0604>

11. Satu Tamminen. The Concept of Human Security in the European. Union's Foreign and Security Policies – the Migrant Crisis. Bachelor's Thesis. Supervisor : Assoc. Professor Holger Mölder. Tallinn, 2016.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~

---

---