

**Міністерство освіти і науки України  
Тернопільський національний економічний  
університет**

**Дракохруст Тетяна Вікторівна**

**Правове забезпечення  
державної міграційної  
політики України**

**Монографія**

Тернопіль  
2020

УДК 342.95:314.15](477)

Д72

**Рецензенти:**

*Соболь Євген Юрійович* – д.ю.н., професор, завідувач кафедри державно-правових дисциплін та адміністративного права ЦДПУ ім. В.Винниченка.

*Зливко Станіслав Володимирович* – д.ю.н., професор кафедри адміністративного, цивільного та господарського права і процесу Академії Державної пенітенціарної служби України.

*Калюжний Ростислав Андрійович* – д.ю.н., професор, заступника декана юридичного факультету з наукової роботи Національного авіаційного університету.

*Рекомендовано до друку на засіданні вченої ради  
Тернопільського національного економічного університету  
(протокол № 7 від 26 лютого 2020 р.)*

**Д 72 Дракохруст Т. В. Правове забезпечення державної міграційної політики України: монографія. Тернопіль, ТНЕУ, 2020. 416 с.**

Монографія присвячена адміністративно – правовим засадам формування та реалізації державної міграційної політики України. В роботі запропоновано концептуально нові підходи до вдосконалення державної міграційної політики України. Досліджено генезис розвитку міграційних процесів в Україні крізь призму обставин і причин міграційних процесів, які виникали в різні періоди її формування, та чинних нормативно-правових актів, спрямованих на їхнє регулювання. Значну увагу приділено загальній характеристиці розвитку державної міграційної політики України під впливом євроінтеграційних процесів. Акцентовано на перспективах удосконалення законодавства України про адміністративну відповідальність у сфері міграції.

Адресована науковим та науково-педагогічним працівникам вищих навчальних закладів та наукових установ, докторантам, аспірантам та студентам, а також широкому колу практикуючих юристів та фахівців у сфері адміністративного та міграційного права.

**ISBN 978-966-654-597-1**

© Дракохруст Т. В., 2020

# ЗМІСТ

<b>ПЕРЕДМОВА</b> .....	<b>4</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ</b> .....	<b>7</b>
1.1. Доктринально-правові дослідження державної міграційної політики .....	7
1.2. Генезис розвитку міграційних процесів в Україні.....	38
1.3. Поняття та ознаки державної міграційної політики України .....	70
<b>РОЗДІЛ 2. ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)</b> .....	<b>109</b>
2.1. Особливості нормативно-правового забезпечення державної міграційної політики України .....	109
2.2. Форми та методи реалізації державної міграційної політики .....	145
2.3. Суб'єкти формування державної міграційної політики, їх повноваження та компетенція.....	168
<b>РОЗДІЛ 3. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ МІГРАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА</b> ....	<b>197</b>
3.1. Поняття та підстави адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства України .....	197
3.2. Адміністративне правопорушення в міграційній сфері, його ознаки та склад .....	222
3.3. Перспективи удосконалення законодавства України про адміністративну відповідальність у сфері міграції..	243
<b>РОЗДІЛ 4. ФОРМУВАННЯ ПРІОРИТЕТІВ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ....</b>	<b>263</b>
4.1. Розвиток державної міграційної політики України під впливом євроінтеграційних процесів .....	263
4.2. Спільна міграційно-правова політика ЄС та України: сучасний стан та тенденції.....	289
4.3. Імплементация стандартів країн Євросоюзу в державну міграційну політику України .....	328
<b>ВИСНОВКИ</b> .....	<b>362</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>379</b>

## ПЕРЕДМОВА

Протягом останнього десятиліття відбувається еволюція концептуальних поглядів на суть міграційної політики із посиленням акценту на дотриманні фундаментальних прав і свобод людини. Сучасний погляд на цілісну, інтегральну політику у сфері управління міграцією передбачає наявність інституцій, спроможних вирішувати комплексні завдання.

Управління міграцією є комплексною галуззю державної політики, що складається із взаємопов'язаних компонентів, відповідальність за які покладається на різні державні органи. Сучасні підходи потребують від задіяних органів не лише достатньої інституційної спроможності в межах власної компетенції, а й якісної міжвідомчої взаємодії, співпраці та координації. Важливою є також спроможність до сучасних форм міжнародної співпраці.

В Україні втілення сучасних підходів до управління міграцією є органічно пов'язано із пріоритетами співпраці між нашою Україною та ЄС. Європейська інтеграція створює практичну основу, на якій формуються конкретні пріоритети політики. З 2001 року запровадження європейських стандартів у цій сфері здійснювалося через практичний інструмент – План дій у сфері юстиції, свободи та безпеки, де окреслено проблематику міграційної політики.

У процесі формування України як демократичної, правової та транспарентної держави щораз піддавалися переосмисленню і переоцінювалися певні орієнтири внутрішньої та зовнішньої політики у питаннях регулювання міграційних процесів щодо виїзду з території та в'їзду на територію України, особливостей порядку перебування іноземців й осіб без громадянства, біженців, шукачів притулку в Україні, встановлення режиму іноземної робочої сили на вітчизняному ринку праці, специфіки громадянства, свободи пересування в межах країни тощо.

Проте у більшості випадків правове регулювання міграційних процесів здійснювалося стихійно, що спричинило відсутністю належного керівного впливу з боку держави. Питання регулювання

міграції в Україні нині надалі продовжують залишаються для нашої країни невідкладними й актуальними.

Саме відсутність єдиного державного підходу до вирішення міграційних проблем, стабільної державної політики, розробленої національної програми реформування міграційних правовідносин зумовлює непередбачувані негативні наслідки не лише для внутрішньої політики України, а й дискредитує авторитет держави на міжнародній арені.

Через свою специфіку, міграція населення у світі містить в собі реальну загрозу реалізації несприятливих криміногенних, санітарно-епідеміологічних, соціально-економічних наслідків. Разом з тим, об'єктивне оцінювання ефектів міграції дає змогу зробити висновок, що невідворотність цього процесу є доволі потужним фактором впливу на розвиток нашої держави загалом. Завдяки послідовному керуванню міграційними процесами на сьогодні багато держав ефективно вирішили свої внутрішні демографічні та економічні проблеми. Відповідно, вплив вищевказаного фактора може бути результативним для України. Таким чином, можемо стверджувати, що міграцію потрібно розцінювати з позиції її легітимності та керованості.

Однією з актуальних проблем сучасної системи адміністративно-правового регулювання міграційних процесів є об'єктивна необхідність у консолідації інтересів держав, її громадян і мігрантів. Так, існуючий рівень правового статусу мігрантів в Україні не завжди відповідає міжнародним стандартам і сучасному змісту міграційних правовідносин, а його недостатня врегульованість іноді сприяє появі та поширенню такого негативного явища, як нелегальна міграція, що деструктивно впливає на політичне, соціальне, культурне життя та стан безпеки в країні. Відповідно, актуальність теми визначена потребою створення чітких міграційних правил у системі законодавства України, а також формування ефективного механізму державного управління міграційними процесами. Зокрема, це стосується організації системи уповноважених державних органів, правового регулювання їхнього статусу, їхньої діяльності та реалізації принципу законності.

Додаткова актуальність теми окреслена тим, що в науці адміністративного права сьогодні виникають певні проблеми теоретичного характеру, які пов'язані з темою дослідження, які необхідно вирішити для подальшого її розвитку та вдосконалення міграційного законодавства України. Хоча цілісної теорії міграційної політики

не існує, наукові підходи, що використовуються в сучасних дослідженнях, дають змогу зробити певні висновки, доволі важливі для практики її ведення.

Необхідно зауважити, що міграційна політика є продуктом політичної системи, а не лише відображенням економічних чи демографічних обставин. Важливим також є те, що її формують не тільки держави, а й інші суспільні інститути, бачення яких може бути іншим.

Відповідно дієва міграційна політика передбачає погодження інтересів держави і власне мігрантів, місцевих громад, політичних партій, неурядових організацій тощо. Оскільки міграція відбувається між двома чи більше державами, погодження інтересів є необхідним на міжнародному рівні. Розуміння механізмів формування міграційної політики важливе для процесу її удосконалення.

Відповідно актуальність обраної теми також полягає у переосмисленні та теоретичному узагальненні здобутків і недоліків міграційної політики України з метою реалізації її державних інституцій, забезпечення діяльності неурядових структур тощо.

На загальнотеоретичному рівні окремі аспекти дослідження висвітили В. Авер'янов, А. Альохін, Д. Бахрах, В. Бевзенко, К. Бельский, Ю. Битяк, О. Бандурки, В. Баранова, Л. Берекашвілі, В. Бутиліна, Н. Вітрука, В. Олефіра, А. Піголкіна, Д. Приймаченка, Т. Радько, Ю. Римаренка, В. Сальникова, Н. Тиндик, К. Толкачова, М. Тюркіна та інших.

Дослідженню актуальних проблемних питань адміністративно-правового регулювання державної міграційної політики України присвячені праці О. Корнієнко, О. Палагнюк, М. Ярмистий, О. Риндзак, Н. Блюк, Я. Петрова, О. Гречко, М. Баламуш, А. Бондаренко, А. Шевцов, О. Оснач, М. Тарнавський, Ю. Брильова, В. Нестерович, М. Бублій, О. Ровенчак, С. Гончарук, М. Шевченко, Є. Микитенко, О. Малиновська.

Беручи до уваги внесок науковців у розробку зазначених питань, зауважимо, що досі цілісного дослідження адміністративно-правових засад формування і реалізації державної міграційної політики України проведено не було, зокрема після ухвалення Плану дій з лібералізації візового режиму з ЄС. Відсутність науково-практичних розробок теми дослідження суттєво впливає на ефективність здійснення Україною міграційної політики, позбавляючи її демократичних перспектив. Вищезазначене загалом свідчить про актуальність, своєчасність і правильність обрання теми наукового дослідження.

---

---

# Розділ 1

## ДЕРЖАВНА МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА: ТЕОРЕТИКО- МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

---

---

### ***1.1. Доктринально-правові дослідження державної міграційної політики***

В умовах швидкого зростання міжнародної мобільності населення України, що відбувається за напруженої внутрішньополітичної й економічної ситуації і також закономірного для доби глобалізації наростання світових міграцій, підвищується значення регулювання міграційних процесів, надання їм організованого, безпечного та неконфліктного характеру.

Відповідно адекватна державна міграційна політика необхідна, з одного боку, для мінімізації зумовлених міграцією ризиків, а з іншого – для використання значного позитивного потенціалу цього процесу в інтересах розвитку держави.<sup>1</sup>

Міграційна політика є реакцією уряду відповідної країни на конкретні особливості, виклики і загрози міграційних процесів. Оскільки міграційним процесам влас-

---

<sup>1</sup> Романюк Т.М. Регулювання міждержавних міграцій України в контексті європейської інтеграції. URL: file:///C:/Users/dell/Downloads/Vpu\_Ekon\_2014\_10\_35.pdf.

тива асиметрія, міграційна політика держав є важливим фактором посилення або пом'якшення цієї асиметрії.<sup>2</sup>

Якщо окреслювати про історичну ретроспективу, то в колишньому Радянському Союзі в наукових дослідженнях у сфері міграції висвітлювались здебільшого лише і ті форми міграційної політики, що пов'язані з перерозподілом трудових ресурсів і зайнятістю населення. А міграційна політика, розглядаючись як невід'ємна складова діяльності держави, була взаємопов'язана з виробленням стратегії продуктивного розміщення робочої сили, ефективного житлового будівництва, відтворення населення тощо.<sup>3</sup> При цьому міграційну політику часто розглядали як елемент національної аграрної політики.<sup>4</sup>

Довготривало у наукових колах вважали, що, хоча міграційна політика визначається загальними економічними, політичними й соціальними завданнями розвитку суспільства, її мета досягнення передусім цілей демографічного характеру.

Міграційна політика є предметом дослідження багатьох наук, тому, на нашу думку, має міждисциплінарний характер. Відповідно до визначення, поданого в енциклопедичному словнику, політика – це сфера діяльності, пов'язана з відносинами між соціальними групами, визначенням форм, завдань і змісту діяльності держави.

За умов тривалого панівного становища в дослідженнях міграцій економічної науки, найбільшого поширення набуло вивчення міграційної політики з позиції політичної економії, де основним питанням є економічні вигоди та

---

<sup>2</sup> Корнієнко О.О. Міграційна політика України в системі глобального розвитку світової економіки / О.О. Корнієнко // Управління сучасним містом. Київ. 2013. Вип. 3-4/7-12(51-52). С. 51-56.

<sup>3</sup> Наслідки міграційних процесів: нові виклики та можливості для регіонів / уклад: У.Я. Садова. Львів: НАН України, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І.Долішнього», 2015. С. 252.

<sup>4</sup> Палагнюк О.В. Зміст та функції державної міграційної політики України. URL: [http://www.drdu.dp.ua/zbirnik/2013-02\(10\)/10.pdf](http://www.drdu.dp.ua/zbirnik/2013-02(10)/10.pdf).



втрата від міграції та відповідно політичні рішення, ухвалені в результаті їх оцінювання.

Аналізуючи міграційну політику, в політології найчастіше застосовують плюралістичну, інституційну та неокорпоративістську моделі. Соціологія та психологія зосереджують увагу на поясненні міграційної політики з позиції національної ідентичності.

Галузь міжнародних відносин пропонує такі підходи як реалістичний, ліберальний і конструктивістський. Ці теоретичні моделі доповнюють одна одну, хоча жодна з них не здатна забезпечити вичерпної відповіді щодо питання визначення факторів формування та змісту міграційної політики держави.<sup>5</sup>

Політекономія трактує міграційну політику як похідну від економічних інтересів та економічної ситуації. Як і економічні теорії пояснення міграцій, що фокусуються передусім на економічних факторах переміщень (неокласична економіка, нова економіка міграції, теорія подвійного ринку праці), політекономія міграції розглядає мігранта як економічного актора, який взаємодіє з іншими економічними акторами, а міграційну політику – як результат узгодження економічних інтересів різних соціальних груп.<sup>6</sup>

На взаємозв'язку міграційної та зовнішньої політики вперше акцентував М. Вайнер. По-перше, ставлення держави до міграції часто впливає на її міжнародні відносини. По-друге, правила допуску іноземців на суверенну територію можуть відображати відносини з країною їхнього громадянства, бути результатом демонстрації своєї позиції чи засобом формування міжнародного іміджу. По-

---

<sup>5</sup> Малиновська О.А. Міграційна політика: теоретичні підходи та напрями наукового аналізу. URL: <https://dse.org.ua/arhivce/33/2.pdf>.

<sup>6</sup> Там само.

третє, мігранти здатні впливати на міжнародну політику країни і походження, і призначення.<sup>7</sup>

У дослідженнях міграційної політики з точки зору міжнародних відносин найпоширенішим є реалістичний (неореалістичний) підхід. Відповідно до нього відносини між державами зводяться до боротьби між ними за владу і вплив. Держава розглядається як основний актор міжнародних відносин, причому цілком інтегрований і свідомий власних інтересів, серед яких основним є державна безпека.

Відповідно міграційна політика – це складова політики держави, спрямованої на збільшення власної могутності та забезпечення безпеки. На думку О. Бетса, у межах реалістичного підходу для розуміння міграційної політики необхідно враховувати кілька гіпотез.<sup>8</sup>

По-перше, міграція важлива для держави лише як фактор її безпеки, тому більшість наукових праць прихильників цього підходу присвячено саме загрозам національній безпеці, у т. ч. терористичній загрозі, що пов'язується з міграцією. По-друге, на міграційну політику впливають конфлікти між державами, які розглядаються як наслідок порушення балансу сили на міжнародній арені.

На думку М. Бублія, міграційна політика є самостійним напрямом державної політики, оскільки пов'язана з її складовими як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Вона є незамінним елементом політики народонаселення і одним із засобів проектування чисельності та структури населення і трудових ресурсів, а отже невід'ємною частиною соціально-економічної політики держави та одночасно інструментом для досягнення її цілей.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Wiener M. On International Migration and International Relations // Population and Development Review. 1984. No. 3. P. 441–455.

<sup>8</sup> Betts A. Forced migration and global politics. Oxford: Willey-Blackwell, 2009. P. 216.

<sup>9</sup> Бублій М. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/2/03.pdf>.

Оскільки міграційна політика насамперед спрямована на планування руху населення, вона виконує важливу функцію контролю за прямуванням міграційних потоків і є нормативно-правовим та інституційним відображенням реагування держави на стихійні переміщення людей. Окрім того, вона є продуктом функціонування певної конкретно історичної політичної системи, що розвивається в часі й просторі з урахуванням усіх соціально-політичних реалій розвитку суспільства.<sup>10</sup>

Державна міграційна політика відповідно до погляду даного українського науковця є системою концептуально об'єднаних між собою методів і засобів, за допомогою яких держава у взаємозв'язку з усіма її суспільними інститутами прагне досягти визначених цілей повноцінного розвитку суспільства як на сучасному, так і на майбутньому етапі його розвитку.

У сучасній науковій літературі поняття «міграційна політика» трактується по-різному. На сьогодні немає єдності думок щодо її визначення. У загальнонауковому розумінні термін «політика» (грецького «politike» – «мистецтво керувати державою») означає діяльність органів державної влади, партій, суспільних груп у галузі внутрішньодержавного управління і суспільних відносин.<sup>11</sup>

Український учений О. Хомра трактує міграційну політику як комплекс розробок і заходів, спрямованих на формування необхідних потоків і бажаної інтенсивності міграції населення. Близькими до цього є визначення інших науковців, які досліджують міграційну проблематику.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Палагнюк О.А. Зміст та функції державної міграційної політики. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02\(10\)/10.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02(10)/10.pdf).

<sup>11</sup> Ярмистий М. М. Наукові підходи до визначення поняття «міграція та «міграційна політика». URL: [file:///D:/downloads/gileya\\_2015\\_94\\_99.pdf](file:///D:/downloads/gileya_2015_94_99.pdf).

<sup>12</sup> Риндзак О.Т. Державна міграційна політика в контексті пріоритетів національної безпеки України. URL: [file:///D:/downloads/EkUk\\_2016\\_12\\_6%20\(2\).pdf](file:///D:/downloads/EkUk_2016_12_6%20(2).pdf) URL:

Деталізоване визначення такого самого типу пропонують О. Пуригіна та С. Сардак, які стверджують, що «... державна міграційна політика – система правових, адміністративних, організаційно-фінансових заходів та інформаційного забезпечення державними і неурядовими організаціями упорядкування міграційного простору, регулювання трудового міграційного руху населення з позицій національних пріоритетів, кількісного і якісного складу міграційних потоків, їхньої соціальної, демографічної та економічної структур».<sup>13</sup>

Однак такий «операційний» підхід до визначення поняття «міграційної політики» у сучасних умовах вважаємо занадто вузьким. У цьому разі суть трактування міграційної політики зводиться до виконання ролі «шлагбаума на шляху до ринку праці» і таким чином розуміння її змісту закладає розрив між декларованими цілями та реальними результатами.

Саме тому в 1980-х рр. В. Мойсеєнко наголошувала, що необхідно розрізняти вузьке і широке розуміння цього феномена. Відповідно міграційна політика у вузькому сенсі – це вплив на механізми міграційного руху шляхом його стимулювання або, навпаки, обмеження, тоді як у широкому – на суспільні та соціально-економічні умови, які формують міграційну поведінку людей.<sup>14</sup>

О. Риндзак у статті, присвяченій державній міграційній політиці як пріоритета національної безпеки України, запропонувала таке визначення цієї дефініції: державна міграційна політика – це цілеспрямована діяльність органів державної влади щодо регулювання міграційних та інтеграційних процесів, іпов'язаних з ними факторів із метою оптимізації міграційної активності населення з позицій національних пріоритетів,

<sup>13</sup> Пуригіна О. Г. Міжнародна міграція: навч. посіб. К.: Академія, 2007. С. 312.

<sup>14</sup> Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. К.: НІСД, 2018. С. 472.

гармонізації індивідуальних і суспільних інтересів, яка у взаємодії з іншими видами політики має сприяти покращенню якості життя населення та цілісності соціуму, а також відповідати потребам розвитку людини як найвищої цінності.<sup>15</sup>

Головна роль у формуванні й реалізації міграційної політики має належати державним структурам, створені на різних рівнях управління та реалізують свої функції засобами, що є в їхній компетенції. Недержавні інститути, співпрацюючи з органами державної влади або діючи самостійно, відіграють допоміжну роль у регулюванні міграційних процесів.<sup>16</sup>

У монографії на тему «Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії» О. Малиновська зазначила, що міграційна політика є самостійним напрямом державної політики, пов'язаної з її складовими як внутрішнього, так і зовнішнього характеру. Вона є елементом політики народонаселення і одним із засобів проектування чисельності та структури населення й трудових ресурсів, частиною соціально-економічної політики, інструментом досягнення її цілей.<sup>17</sup>

Н. Тиндик стверджує, що міграційна політика України – це комплекс державних і міждержавних заходів, які мають передбачати щонайменше, багатовимірний та різноплановий контроль за переміщенням громадян нашої країни, іноземців й осіб без громадянства, особливо в транскордонному просторі. Міграційну політику необхідно вважати елементом державної соціальної політики, що є цілеспрямованою діяльністю органів державної влади й

<sup>15</sup> Риндзак О.Т. Державна міграційна політика в контексті пріоритетів національної безпеки України. URL: [file:///D:/downloads/EkUk\\_2016\\_12\\_6%20\(2\).pdf](file:///D:/downloads/EkUk_2016_12_6%20(2).pdf).

<sup>16</sup> Малиновська О.А. Інституційне забезпечення міграційної політики держави: пропозиції до вдосконалення. URL: [http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/111\\_Malynovska-2b112.pdf](http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/111_Malynovska-2b112.pdf).

<sup>17</sup> Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія / О.А. Малиновська. К.: НІСД, 2018. С. 472.

інших соціальних суб'єктів щодо регулювання міграції та всебічного використання її можливостей на користь держави з метою забезпечення національної безпеки в умовах глобалізації та євроінтеграції.<sup>18</sup>

За С. Масьондзом (найпоширеніше це трактування), міграційна політика – це вплив держави на міграційні процеси через їхнє регулювання.<sup>19</sup>

В. Мойсеєнко вважає, що міграційна політика – це «сукупність заходів, що здійснюються державою з метою регулювання міграційних процесів, створення умов для реалізації інтелектуального і трудового потенціалу мігрантів, побудови демографічного правового суспільства, забезпечення належного соціально-економічного та демографічного розвитку, дотримання принципів захисту національних інтересів, безпеки і територіальної цілісності».<sup>20</sup>

С. Денисюк міграційну політику розглядає як комплекс заходів, які належать до сфери державного управління й охоплюють процес прийняття рішень, що врегульований правовими нормами, контрольований представницькою владою та спрямований на впорядкування міграційних процесів.<sup>21</sup>

На думку Л. Рибаківського, міграційна політика є системою загальноприйнятих на рівні керування ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких насамперед держава, а також суспільні інститути, дотримуючись визначених принципів, які відповідають конкретно-історичним умовам країни, припускають досягнення

---

<sup>18</sup> Тиндик Н. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Тиндик Н. П.; Нац. ун-т держ. подат. служби Укр. К., 2009. 48 с.

<sup>19</sup> Мосьондз С. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект). К., 2003. С. 199.

<sup>20</sup> Блюк Н. В. Про міграційну політику в Україні. URL: [http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34590/1/4\\_20-27.pdf](http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34590/1/4_20-27.pdf).

<sup>21</sup> Денисюк С. Напрямки розвитку міграційної політики в Україні. Х.: Форум права, 2008. № 3. С. 111-115

цілей, адекватних щодо цього, так і наступного етапу розвитку суспільства.<sup>22</sup>

Зазначимо, що більшість науковців, розглядають міграційну політику як частину демографічної політики поряд із репродуктивною і самозберігаючою. Мету міграційної політики конкретизовано відповідно до тристадійного уявлення про міграційний процес: перша стадія (вихідна) – формування міграційної рухливості; друга (основна) – переселення; третя (завершальна) – приживлення.

О. Бабенко, наприклад, у своєму визначенні надає перевагу соціальним технологіям регулювання міграційних процесів: «Міграційна політика – це система заходів, ресурсів і механізмів, з використанням яких держава та суспільство цілеспрямовано впливають на соціальні переміщення та соціальну мобільність як автохтонного населення, так і всіх іноетників».<sup>23</sup>

Погоджуючись із думкою В. Олефіра, міграційну політику розглядатимемо загалом як «комплекс правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів, з використанням яких держава цілеспрямовано впливає на регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного складу міграційних потоків та їхньої структури у сфері державного управління».<sup>24</sup>

На думку М. Баламуш, визначення поняття «державна міграційна політика», представлені в юридичній літе-

---

<sup>22</sup> Петрова Я.В. Міграційна політика сучасної держави: сутність та шляхи впровадження. URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/2449/2/%D0%9F%D0%B5%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%AF.%D0%92..pdf>.

<sup>23</sup> Бабенко О.Г. Міграційна політика Української держави на сучасному етапі (політологічний аспект) /О.Г. Бабенко: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук /Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 1997. 26 с.

<sup>24</sup> Гречко О. Ю. Актуальні виклики і тенденції розвитку міграційної політики України. URL: [file:///D:/downloads/vdufsp\\_2015\\_5\\_8%20\(1\).pdf](file:///D:/downloads/vdufsp_2015_5_8%20(1).pdf).

ратурі, загалом за основними характеристиками можна об'єднати на такі групи:

– державна міграційна політика – це вплив держави на міграційні процеси шляхом їхнього врегулювання у вузькому та широкому сенсах (за В. Мойсеєнко). Однак, у чому ж полягає «широке та вузьке врегулювання» міграційних процесів, на жаль, автори не конкретизують;

– державна міграційна політика – це система (скупність) заходів, які здійснюють держава чи недержавні установи (наприклад, І. Івахнюком, О. Кокоревою, В. Олєфіром та ін.). Проте, в таких визначеннях не акцентується увага на змісті тих заходів, які держава безпосередньо здійснює у зазначеній сфері;

– державна міграційна політика – це комплекс правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів, з використанням яких держава цілеспрямовано впливає на регулювання міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів, кількісного складу міграційних потоків та їх структури у сфері державного управління (за О. Малиновською, С. Мосьондзом та ін.). Саме визначення цієї групи, на нашу думку, повною мірою розкривають зміст державної міграційної політики в Україні.

Підсумовуючи результати проведеного дослідження М. Баламуш конкретизував наступне трактування державної міграційної політики як комплекс правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів, за допомогою яких держава впливає на міграційні процеси в Україні.<sup>25</sup>

Основними завданнями державної міграційної політики є впорядкування міграційних потоків, боротьба із нелегальною міграцією, забезпечення умов для реалізації

---

<sup>25</sup> Баламуш М. А. Державна міграційна політика, державне управління і публічне адміністрування у сфері міграції: співвідношення та суб'єкти реалізації. URL: file:///D:/downloads/132854-299987-1-PB%20(1).pdf.



прав мігрантів, біженців, інтеграції тих, хто прибуває в країну, у національне, соціокультурне й економічне середовище.

Як вважає А. Супруновський, «...державна міграційна політика є системою концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких держава, а також її суспільні інститути, дотримуючись визначених принципів, прагнуть досягнення цілей, які мають відповідати і сучасному, і майбутньому етапові розвитку цього суспільства».<sup>26</sup>

Слід зазначити, що більшість дослідників міграційну політику розглядали саме як частину демографічної політики.

Міграційна політика є комплексом заходів, у сфері державного управління, що охоплюють процес прийняття рішень, який врегульовано правовими нормами, контрольований представницькою владою і спрямований на впорядкування міграційних процесів. На основі аналізу форм і засобів, доходимо висновку, що міграційна політика є сукупною частиною напрямків зовнішньополітичної, економічної, демографічної, соціально-інтеграційної, соціально-культурної, правової та іншої діяльності держави.

Наукове осмислення міграційної політики як важливого фактора міграційних процесів відбулося великою мірою завдяки працям американського вченого А. Золберга. Науковець слушно зауважив, що всі країни, куди люди бажають в'їхати, переважно обмежують в'їзд. Таким чином, саме їх політика визначає, чи здійснюватимуться переміщення населення, і, якщо так, якими вони будуть.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Супруновський А.І. Проблеми формування міграційної політики України // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць. Одеса: Юридична література, 2010. Вип.52. С. 21-27.

<sup>27</sup> Zolberg A. The Matters of State: Theorizing immigration policy // The Handbook of International Migration / Ed. by C. Hirschman, P. Kasinitz, J. DeWind. – NY: Russel State Foundation, 1999. P. 71–93.

Це стосується не лише унормованої, а й нелегальної міграції, оскільки саме поняття нелегальної міграції виникає і набуває сенсу лише за встановлених державою правил і процедур, які в разі нелегального прибуття чи перебування порушуються. Аналіз міграційної політики різних країн дав змогу А. Золбергу зробити висновок, що міжнародна міграція є переважно політичним процесом, підсумком організації світу у формі суверенних держав.

Вона полягає у переміщенні особи з під юрисдикції однієї держави під юрисдикцію іншої, що приводить до зміни її членства в тій чи іншій політичній спільноті. Відповідно міграційна політика охоплює не лише правила та процедури в'їзду та виїзду через державні кордони (міграційна політика у вузькому розумінні), а й загалом аспекти набуття, збереження, втрати чи добровільної відмови від членства в цій політичній спільноті в усіх його вимірах – політичному, соціальному, економічному, культурному.<sup>28</sup>

Дослідження міграційної політики, як і міграції, зазвичай відбувається на двох рівнях – міжнародному та національному. За першого з них міграційну політику розглядають у межах міжнародної системи, трактуючи її як наслідок невідповідності між потребами глобального ринку і територіально обмеженими державними утвореннями.<sup>29</sup>

Отже, вона відображає боротьбу між двома групами інтересів: потребами глобальної економіки у широкій пропозиції робочої сили та намаганнями зберегти диференційовані умови оплати праці, соціального забезпечення, культурну однорідність у межах держави.

---

<sup>28</sup> Малиновська О.А. Міграційна політика: теоретичні підходи та напрями наукового аналізу. URL: [https://www.researchgate.net/profile/Mzia\\_Shelia/publication](https://www.researchgate.net/profile/Mzia_Shelia/publication).

<sup>29</sup> Лошенко О.В. Державне регулювання міжнародної трудової міграції у країнах світу. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/Nvpushk\\_2016\\_5\\_25.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/Nvpushk_2016_5_25.pdf).

Прихильники міжнародного підходу акцентуюють, що ефективність заходів національних держав залежить від чинного міжнародно-правового режиму, а саме міжнародних угод та домовленостей між ними, зокрема щодо прав людини. Так, дії держав обмежені закріпленими у міжнародно-правових документах принципами, правами й обов'язками.

Такий підхід, однак, як зазначав К. Коданьоне, дає змогу визначити передусім межі ухвалення рішень щодо міграції, проте не їхній зміст, оскільки, незважаючи на декларування більшістю держав світу принципів лібералізму та поваги до прав людини, вони значно відрізняються як щодо їхньої інтерпретації, так і готовності чи здатності повною мірою дотримуватися.<sup>30</sup>

Дослідники, які застосовують національний підхід, вивчають внутрішні фактори формування та еволюції міграційної політики держав, такі як соціально-економічна ситуація, демографічний розвиток, етнічний склад населення і його динаміка тощо. Загалом їх розглядають у двох вимірах – загальнодержавному та ситуативно-політичному.<sup>31</sup>

Загальнодержавний вимір досліджень передбачає вивчення впливу міграційних процесів на соціально-політичне становище держави та ідентичність її громадян, систему внутрішньодержавних відносин, політичну культуру тощо. У центрі уваги перебуває контроль над міграційними потоками, встановлення правил в'їзду, виїзду,

---

<sup>30</sup> Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / под. ред. Г. Витковской. М., 2004. С. 343.

<sup>31</sup> Курунова Ю.О. Міжнародна міграція робочої сили як чинник економічного розвитку країн (на прикладі міграційних потоків між ЄС і Україною): дис. ... канд.економ.наук. 08.00.02. Одеса: Одеський національний університет імені І.І. Мечникова, 2015. 216 с.

перебування, тобто державна міграційна політика у вузькому сенсі.<sup>32</sup>

Ситуативно-політичний вимір пов'язаний із дослідженням національної безпеки і загроз, спричинених міграціями. Мігранти та їхні об'єднання розглядаються як політичні актори, які беруть безпосередню участь у політичному житті держави, а також є суб'єктами впливу політичних сил як у країнах походження, так і перебування.

У межах цього виміру вивчають політичні ролі діаспор і транснаціональних соціальних мереж, сформованих завдяки міграції, що на сьогодні мають важливе значення у країнах перебування і походження, можуть лобювати інтереси рідної країни, підтримувати певні політичні сили в ній, впливати на електоральний вибір тощо.<sup>33</sup>

Дослідники країн Заходу, такі як Т. Хаммара, також вважають, що міграційна політика є продуктом функціонування політичної системи держави. Вищевказаний науковець, зокрема, наголошує, що міграційну політику доцільно вивчати як стандартизоване повторюване соціально-політичне явище, яке забезпечується функціонуванням державних інститутів у вигляді певної структури, що характеризується диференціацією.<sup>34</sup>

Б. Горансон це поняттям трактує як політику держави, що здійснює реагування на переміщення людей з однієї країни в іншу. Мається на увазі, що вона регулює як міграційні процеси, пов'язані з виїздом осіб із країн народження, так і в'їздом у країну призначення. У свою чергу Мармор вважає, що міграційна політика – це передусім «...взаємовідносини та поєднання інтересів держави, сус-

---

<sup>32</sup> Zogata-Kusz A. Theoretical Perspectives on Immigration Policy and Politics / A. Zogata-Kusz // Contemporary European Studies. 2012. P.220.

<sup>33</sup> Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія.К. : НІСД, 2018. С. 472 .

<sup>34</sup> Бондаренко А.Ю. Правова інституціалізація національної міграційної політики: підходи і стратегії. URL: file:///D:/downloads/vprc\_2016\_7\_29.pdf.

пільства і людини у вирішенні проблем, пов'язаних із перетином кордонів (внутрішніх і зовнішніх) та співвідношенням прав мігрантів і корінного населення».<sup>35</sup>

Спробою вийти із координат інтересів певних соціальних груп, як зауважує Е. Мейерс, є пояснення міграційної політики з позиції національної ідентичності.<sup>36</sup>

Прихильники такого підходу вважають, що унікальна історія і традиція кожної країни, концепція громадянства, яка в ній сформована, поширене в суспільстві розуміння власної ідентичності є вирішальними для змісту міграційної політики, а національна міфологія – це важливий фактор формування ставлення населення до прибулих.

Сприйняття чужинців великою мірою залежить від культурної гомогенності чи гетерогенності суспільства і відрізняється в тих державах, де нації сформовані переселенцями (США, Канада, Австралія), та, де носії місцевої культури становлять більшість і проживають поколіннями; в країнах з поліетнічним та моноетнічним складом населення. Мають значення колоніальні зв'язки, а також концепція громадянства: там, де нація розглядається як політична, а не етнічна єдність, ставлення до мігрантів більш толерантне.

За висновком К. Коданьоне, за наявності суттєвих розбіжностей, усі теоретичні моделі, що застосовуються для вивчення міграційної політики, є лише варіантами найбільш поширених у науці та пояснюють міграційну політику як концептуально близьку до політики у сфері праці чи зовнішньої політики, відповідають більше конкретним

---

<sup>35</sup> Шевцов А.Л. Державне регулювання міграційних процесів як основна функція міграційної політики. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3\\_2013/8.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2013/8.pdf).

<sup>36</sup> Meyers E. Theories of international migration policies – a comparative analysis // International migration review. – 2000. Vol. 34, №. 4. P. 1247–1251.

випадкам, ніж забезпечують системне розуміння досліджуваного феномена.<sup>37</sup>

Формування комплексного погляду на міграційну політику може базуватися на ідеї Е. Мейера, що міграційна політика є результатом взаємодії різних факторів соціально-економічного і зовнішньополітичного характеру, а також залежить від основних характеристик міграційного потоку і набуває інших рис залежно від того, чи йдеться про трудову міграцію, переселенську міграцію, або пошуки притулку.

Вчений називає п'ять основних соціально-економічних і зовнішньополітичних факторів: стан економіки, інтенсивність та склад міграції, війни, пріоритети зовнішньої політики, співвідношення націоналістичних і ліберальних поглядів у суспільстві.

Позиція Е. Мейера, на думку деяких дослідників, є нині найбільш прийнятною для аналізу міграційної політики. Разом із тим, її недолік, як і більшості розглянутих вище аналітичних моделей, полягає у тому, що вона базується переважно на досвіді розвинутих держав, сформована передусім на прикладах країн призначення, а не походження мігрантів.<sup>38</sup>

Зростання інтересу до порівняльного аналізу міграції привело до різноманітних спроб оцінити та порівняти міграційну політику та управління країнами, в т.ч. імміграцію, еміграцію та інтеграцію. Ці дії нині закріплені в Цілях сталого розвитку ООН. За цілями ООН 10.7, держави-члени Організації Об'єднаних Націй (ООН) зобов'язуються сприяти до 2030 р. «...впорядкованій, безпечній та відповідальній міграції та мобільності людей, у тому числі шля-

---

<sup>37</sup> Коданьоне К. Миграционная политика как планирование наугад // Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / Под ред. Г. Витковской. М.: Гендальф, 2004. С.15–33.

<sup>38</sup> Малиновська О.А. Міграційна політика: теоретичні підходи та напрями наукового аналізу. URL: [https://www.researchgate.net/profile/Mzia\\_Shelia/publication](https://www.researchgate.net/profile/Mzia_Shelia/publication).

хом здійснення планової та добре керованої міграційної політики». <sup>39</sup>

Відповідно до визначення, поданого у глосарії Міжнародної організації з міграції (далі – МОМ) від 2018 р. міграційна політика – це об'єднані рамки правових норм, законів і нормативних актів, політики та традицій, а також організаційних структур (субнаціональних, національних, регіональних та міжнародних) та відповідних процесів, які формують та регулюють підходи держав щодо міграції в усіх її формах, вирішення прав та обов'язків та сприяння міжнародному співробітництву. <sup>40</sup>

Міграційна політика може охоплювати різні галузі, в т.ч. ринок праці, інтеграцію та гуманітарну / притулку, сім'ю, етнічну та нерегулярну міграцію. Рамкова програма МОМ з управління міграцією (MiGOF) визначає міграційну політику як «...закон і політику, що впливає на рух людей» і охоплює політику щодо подорожей та тимчасової мобільності, імміграції, еміграції, національності, ринків праці, економічного та соціального розвитку, промисловості, торгівлі, питання соціальної єдності, соціальних послуг, охорони здоров'я, освіти, правоохоронних органів, зовнішньої політики, торгівлі та гуманітарної політики.

Якщо характеризувати про досвід України, то вона вважається країною підвищеного міграційного ризику, пов'язаного з виїзною міграцією громадян нашої країни. Однак реальні ризики переважно визначаються не високим міграційним потенціалом країни, а низькою готов-

---

<sup>39</sup> International Migration Report 2017 / United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). 38 p. URL: [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017\\_Highlights.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf).

<sup>40</sup> Міграційні явища та процеси: поняття, методи, факти: довідник, 2-ге видання – доповнене і перероблене / У.Я. Садова, Р.Т. Теслюк, М.М. Біль, О.Т. Риндзак, О.П. Мульська та ін.; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». Наук. ред. У.Я. Садова. Львів, 2018. С.226.

ністю держави сформулювати та втілити цілісну, сучасну, інституційно та нормативно забезпечену міграційну політику.<sup>41</sup>

Вітчизняна міграційна політика має фрагментарний характер: її суттєві елементи або не розвинені, або взагалі відсутні в практиці. Вона недостатньо відображає регіональний контекст і не використовує достатньою мірою можливості співпраці із зарубіжними партнерами, насамперед ЄС, з метою підвищення стандартів міграційної політики загалом та запозичення сучасних технологій. Це відображається через зростання впливу висококваліфікованих фахівців України ближнього і далекого зарубіжжя, появу некваліфікованої робочої сили в промислово розвинутих регіонах держави.

Проаналізувавши наукові здобутки із окресленої проблематики, слід зауважити, що дослідження міграційної політики в Україні досі не мають координованого й системного характеру. Розробки із цієї проблематики недостатньо узгоджено між науковими установами й окремими дослідниками, не всі актуальні питання міграційної політики є об'єктом вивчення тощо.

Міграційна політика, спрямована на планування руху населення, виконує функції контролю за ним і є реакцією держави на стихійні переміщення людей.<sup>42</sup>

Міграційна політика, на думку дослідників – це система загальноприйнятих на рівні державного регулювання ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких, перш за все держава, а також її суспільні інститути, дотримуючись певних принципів, планують досягнення

---

<sup>41</sup> Дергач А.В. Механізми державного управління міграційними процесами в Україні): дис. ... канд. наук. з держ. упр. 25.00.02. К: Нац.академія державного управління при президентові України, 2018. 206 с.

<sup>42</sup> Шевцов А.А. Державне регулювання міграційних процесів як основна функція міграційної політики. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3\\_2013/8.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2013/8.pdf).



цілей, адекватних як щодо цього, так і наступного етапів розвитку суспільства. Державне регулювання міграції здійснюється в межах міграційної політики й зіставляється з нею як загальне та особисте.<sup>43</sup>

Міграційна політика не тільки посідає конкретне місце в системі державного регулювання міграційними процесами, а й визначає соціальну політику загалом.

Міграційна політика за суттю має територіально-диференційований характер. Лише той факт, що в різних місцевостях, об'єднаних за регіональним або типологічним принципом, існують різні міграційні проблеми, свідчить про те, що цілі міграційної політики та напрями їхнього досягнення різні. Серед фахівців існує думка, що політика, в тому числі і міграційна, – це та чи інша система заходів.<sup>44</sup>

Однак не можна обмежувати політику лише системою заходів. Окрім них, вона охоплює уявлення, ідеї, цілі, для яких здійснюється та чи інша політика.

Міграційна політика – це передусім, вплив на міграційну поведінку, яка є одним із видів, елементів соціальної поведінки, сукупністю дій чи вчинків, які логічно зумовлюють міграцію населення. Будь-яка поведінка утворюється з набору стереотипів, що формуються неоднозначно, складно. Міграційна політика проводиться, передусім, так, щоб впливати на умови, що формують міграційну поведінку.<sup>45</sup>

Міграційна поведінка зумовлена способом життя, реальною соціальною практикою, розподілом робочих місць, відмінностями в умовах життя населення. Міграційна по-

<sup>43</sup> Юськів Б.М. Політичний вимір міжнародної трудової міграції європейських в умовах глобального розвитку: автореф. дис. ... канд.політ.наук. 23.00.04. Чернівці, 2010. 38 с.

<sup>44</sup> Українське суспільство: міграційний вимір: нац. доповідь / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. К., 2018. С. 396 .

<sup>45</sup> Риндзак О.Т. Міграційна політика в системі інтеграційних процесів України: дис. ... доктор економ.наук. 08.00.07. В: Донецький національний університет ім. В. Стуса, 2020. 616 с.

літика в широкому значенні має впливати на сукупність усіх факторів – стан сфери зайнятості, відмінності в умовах життя населення, спосіб його життя, щоб через них впливати на міграційну поведінку людини. У вузькому трактуванні міграційна політика впливає тільки на механізм міграційного руху.<sup>46</sup>

Міграційна політика реалізується на різних рівнях залежно від параметрів її суб'єктів. При цьому всі учасники міграційної політики розглядаються як її суб'єкти на різних ступенях активних елементів цієї діяльності. Серед суб'єктів міграційної політики можуть бути як органи державної влади та місцевого самоврядування, так і громадські організації, підприємства, малі соціальні групи, окремі індивіди.

Будь-яка сім'я або окрема людина, що бере участь у міграційному процесі, вибудовує міграційну поведінку з урахуванням вимог зовнішнього середовища, особистих потреб і наявних ресурсів, тим самим здійснюючи власну міграційну політику. Міграційна політика проводиться на рівні окремих господарювання суб'єктів, які залучають мігрантів до діяльності й стимулюють для цього їх переселення.

Свою міграційну політику в межах чинного законодавства проводять громадські організації. На рівні розробки й реалізації державної міграційної політики діють, передусім, Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Державна міграційна служба України, Міністерство закордонних справ України, Служба безпеки України, Прикордонна служба України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство економічного

---

<sup>46</sup> Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія практика): [енциклопедія] / за ред. Ю. Римаренка. К. Довіра, 2008. С. 912.

розвитку і торгівлі України, органи місцевого самоврядування.

У міграційній сфері головним завданням органів державної влади та місцевого самоврядування є врахування інтересів усіх суб'єктів, поєднання всіх рівнів міграційної політики при збереженні балансу між ними. Державна міграційна політика має орієнтуватися не тільки на суспільство загалом, й на окремі регіони, на потреби й цінності кожної особистості. У сучасному державному регулюванні міграційних процесів спостерігається відсутність багаторівневого підходу, помітні перекоси в бік того чи іншого рівня. Так, у прагненні забезпечити загалом інтересам держави, які є важливими, інколи без належної уваги залишаються мігранти та їхні родини, не враховуються позиції регіонів.<sup>47</sup>

Потрібно зазначити, що демографічний спад і вплив власної робочої сили за кордон зумовляють орієнтацію державної міграційної політики на залучення в Україну зарубіжних мігрантів для стабілізації економіки держави за застосування іноземної робочої сили. Однак те, як іммігранти вплинуть на соціум окремих регіонів, а в підсумку на соціальну систему всієї країни загалом, практично не враховується в ході реалізації державної міграційної політики.<sup>48</sup>

Слід зауважити, що поки імміграція здебільшого приховує в собі латентні конфліктні засади, формуючи в певних регіонах зони можливих зіткнень переселенців і представників суспільства, яке приймає. У підсумку турбота про економічну безпеку всієї держави у вигляді активного

---

<sup>47</sup> Муц А.Ф. Формування та реалізація державної міграційної політики: теорія, методологія, практика: дис. ... доктор наук з держ.упр. 25.00.02. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2019. 475 с.

<sup>48</sup> Шевцов А.А. Державне регулювання міграційних процесів як основна функція міграційної політики. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3\\_2013/8.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2013/8.pdf).

залучення іммігрантів може становити значну загрозу безпеці регіонів і, як наслідок, країни загалом. Уявлення про державну міграційну політику як про систему, що складається з безлічі різних елементів, дає змогу простежити її багатоплановість. Визначені вище рівні цієї системи є лише одним з її планів або вимірювань.<sup>49</sup>

Саме багатоплановість не дає можливості зводити цю діяльність до будь-яких універсальних схем і перетворює міграційну політику в мистецтво поєднання, урівноваження інтересів учасників міграційних процесів. Міграційна політика держави в процесі реалізації так чи інакше впливає на умови, що визначають міграцію. Саме тому для повноцінного втілення вона має бути тільки комплексною, системною.<sup>50</sup>

Неможливо регулювати міграційні процеси без впливу на складові якості в країні. До цих складових належать рівень цінностей і потреб соціуму, груп й особистостей, їхній рівень життя (рівень доходів, розвиненість соціальної інфраструктури, передусім житловий потенціал і система зайнятості населення). У такому трактуванні міграційна політика є елементом соціальної політики. Слід зауважити, що соціальна політика є системним елементом усієї державної політики загалом. Цим акцентуємо на системній основі міграційної політики, звертаючи увагу на те, що неможливо впливати тільки на міграційний рух, не змінюючи інші системні елементи. Питання полягає в тому, які з них є визначальними в цій ситуації.<sup>51</sup>

Це питання вказує на конкретно-історичну зумовленість пріоритетів державної міграційної політики, тому її

---

<sup>49</sup> Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної безпеки України реалії : монографія. К : ТАЛКОМ, 2017. С. 576

<sup>50</sup> Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної безпеки України реалії : монографія. К : ТАЛКОМ, 2017. С. 576.

<sup>51</sup> Петрова Т. П. Концепція державної міграційної політики України: цільова орієнтація і основні напрямки. К., 1991. С. 27.

структура протягом, наприклад, двох сторіч представлена поєднанням різних парадигм і методологій для вирішення тих чи інших завдань, висунутих конкретним історичним періодом. Зараз міграційні процеси приховують у собі загрозу національній безпеці країни, розмиваючи її межі й соціальну структуру, завдаючи економічних збитків державі. З огляду на це методологія державного регулювання міграції має бути спрямована на вирішення цих проблем.

Узагальнюючи погляди науковців і фахівців щодо принципів, на яких має базуватися сучасна міграційна політика, можна запропонувати такий ієрархічний порядок, в якому їх потрібно застосовувати:

1) системності – виражається в урахуванні при проведенні міграційної політики взаємозв'язку всіх сфер суспільного життя, в т.ч. правоохороної, а також у пріоритеті розвитку соціальної сфери, що є основним орієнтиром суспільного розвитку й критерієм оцінювання досягнень у ході будь-якого реформування;

2) комплексності – передбачає максимально повне врахування при проведенні міграційної політики різних факторів соціальної реальності, розуміння впливу різноспрямованих суспільних процесів на міграцію, зіставність цілей і завдань міграційної політики з основними потребами та інтересами людей у цій сфері;

3) об'єктивності – означає орієнтацію міграційної політики на врахування базових соціально-економічних тенденцій розвитку суспільства, фактора невизначеності та ймовірності соціальної динаміки, зіставності формулювання цілей міграційної політики реальним цілям соціальних систем, потребам й інтересам груп, спільнот, асоціацій, особистості;

4) науковості – вказує на необхідність проведення міграційної політики на основі сучасних методів наукового знання, що дають змогу здійснювати ефективну соціальну

діагностику, прогнозування, планування та моделювання міграційних процесів;

5) перспективності – передбачає проведення міграційної політики у випереджальному ключі на основі наукових прогнозів, що не претендують на вичерпне передбачення майбутнього, але формують її стратегічні цілі й завдання;

6) ситуативності – визначає орієнтацію міграційної політики на вивчення та розробку технологій «зняття» конкретних суперечностей і соціальних проблем, спрямованість на реальну соціальну дійсність розвитку міграційних процесів;

7) законності – підтверджує наявність відпрацьованих і закріплених процедур проведення міграційних процесів, що не порушують права громадян;

8) своєчасності – означає оперативне вирішення нагрілих міграційних проблем відповідності базовим суспільним потребам та інтересам на основі розвиненої системи соціально-правових технологій, спрямованих на постійний моніторинг міграційних процесів;

9) інноваційності – передбачає орієнтацію міграційної політики на розкриття й розвиток позитивного потенціалу міграційних процесів, варіативності, гнучкості відповідно до вимог зовнішнього середовища.<sup>52</sup>

Структура міграційної політики визначається факторами, що впливають на міграцію й визначають сьогодні актуалізацію міграційної проблематики в житті суспільства, в теорії та практиці державного управління. Міграційна політика має містити програми, спрямовані на регулювання економічних процесів, з орієнтиром на дотримання міграційного балансу.

---

<sup>52</sup> Шевцов А.А. Державне регулювання міграційних процесів як основна функція міграційної політики. URL: [http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3\\_2013/8.pdf](http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/3_2013/8.pdf).

Найбільш актуальними вважаємо питання зайнятості, оскільки саме цей фактор істотно впливає на просторові переміщення населення. Міграційна політика у сфері зайнятості населення має сприяти усуненню територіальних розбіжностей між попитом і пропозицією на кваліфіковану робочу силу, захисту внутрішнього ринку праці, пом'якшенню напруженості на ринку праці за умови тимчасового використання робочої сили за кордоном, захисту трудових прав та інтересів мігрантів.<sup>53</sup>

Проаналізувавши дослідження з визначеної тематики, можемо виокремити такі основні функції державної міграційної політики:

1. функція регулювання міграційних процесів, бо міграційна політика здійснює комплексний вплив на міграційні потоки з метою їхнього упорядкування через створення відповідних соціально-економічних умов, ухвалення законів і підзаконних актів для дотримання внутрішньополітичних інтересів України, а у зовнішньополітичній сфері — за допомогою двосторонніх і багатосторонніх угод щодо урегулювання загальних проблем міграції у світі;

2. функція раціоналізації суперечностей, що виникають: реалізується через пошук консенсусних рішень у конфліктних ситуаціях, що виявляються у зменшенні соціальної напруженості серед різних категорій мігрантів при дотриманні державних інтересів України;

3. інтегративна функція державної міграційної політики: внутрішньополітичний аспект реалізується через процес входження змушених мігрантів в українське суспільство, охоплюючи одержання ними громадянства України, а також сприяння в облаштуваності на новому місці проживання, створення робочих місць, іншої соціальної підтримки; зовнішньополітичний аспект здій-

---

<sup>53</sup> Суюско А. Правове регулювання міграційних процесів в Україні. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/22568/16.pdf>.

снюється через співробітництво з окремими державами, міжнародними урядовими і неурядовими організаціями, фондами з метою захисту прав мігрантів, а також запобігання та припинення нелегальної міграції;

4. функція мобілізації людських ресурсів державної міграційної політики: є втіленням соціальної динаміки; дає змогу використовувати міграційну політику як важливий фактор у відновленні соціуму.

Аналізуючи такі функції міграційної політики, як підвищення мобільності, перерозподілу й селективності трудових ресурсів, варто зазначити, що залежно від видів міграцій, вони виявлятимуться особливо по-різному.

Загалом повномасштабне дослідження міграційної політики має ґрунтуватися на основі її мети. Відповідно до визначення, поданого в Концепції державної міграційної політики України, її метою на сьогодні є «...забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, сталого демографічного та соціально-економічного розвитку країни, зміцнення національної безпеки, інтеграції до загальноєвропейського міграційного законодавства, запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідація їхніх наслідків, соціальний і правовий захист громадян України, які перебувають за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів і виконання обов'язків мігрантами, біженцями та шукачами статусу біженця».<sup>54</sup>

Концепція державної політики України у сфері міграції має враховувати світові тенденції та сприяти реалізації інтересів нашої країни на міжнародній арені як суверенної, демократичної та правової держави. На наш погляд, таку концепцію не можна зводити до вдосконалення зако-

---

<sup>54</sup> Палагнюк О.В. Зміст та функції державної міграційної політики. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02\(10\)/10.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02(10)/10.pdf).



нодавчої бази у цій галузі або певного плану дій (як це пропонують деякі політики). Державна міграційна політика має базуватися на основних засадах, які можна поділити на такі групи: принципи вироблення механізмів і вибору засобів проведення політики, принципи пріоритетних умов; цільовий принцип (кінцевий результат).<sup>55</sup>

Перша група принципів забезпечує реалізацію державної міграційної політики. До них належать принципи системності, правового підходу, активної політики, ефективного регулювання, забезпеченості управління міграцією, дієвості заходів міграційної політики.

Принцип системності полягає в забезпеченості всебічного і зваженого підходу до вирішення міграційних проблем. Цей принцип, наприклад, простежуємо в структурі імміграційної політики європейських країн, зокрема, у підході, що пропонує МОМ.

Якщо адаптувати пропозиції МОМ до вітчизняних реалій, то державна міграційна політика України має містити такі основні компоненти: легальна постійна і тимчасова еміграція й імміграція; транскордонна трудова міграція і співпраця; нелегальна і транзитна міграція; міжнародна і національна безпека; права людини; інтеграція мігрантів; потенціал діаспор і повернення мігрантів; міграція і проблеми розвитку; забезпечення міграційної політики.

Не викликає сумніву необхідність застосування принципу правового підходу до регулювання міграції. Щодо цього зазначив М. Романюк: Реалізуючи своє суверенне право на визначення правового статусу іноземців та осіб без громадянства, Україна як демократична держава, член Ради Європи має узгоджувати його із загальноновиз-

---

<sup>55</sup> Оснач О. Деякі аспекти визначення концептуальних засад та пріоритетів міграційної політики України. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/25224/14-Osnach.pdf?sequence=1>.

наними міжнародними принципами і нормами з питань захисту прав людини.<sup>56</sup>

Важливим є те, що міграційне законодавство потрібно розробляти як з урахуванням міжнародних та європейських стандартів, так і місцевих умов і потреб іммігрантів. Досвід європейських держав підтверджує також необхідність включення в національні програми міграції мовної підготовки, навчальних курсів, спрямованих на ознайомлення прибулих із законодавством, суспільним устроєм країни перебування, її культурою та історією, а також професійної підготовки для поліпшення виходу мігрантів на ринок праці.

Принцип активної міграційної політики сьогодні застосовує чимало країн. У європейських країнах маємо зразки застосування активної імміграційної політики, і цей досвід потрібно брати за основу в Україні. Водночас аналогічною є наша позиція щодо ведення активної політики у сфері еміграції й транзитної міграції.

Ефективне управління міграцією можливе за умови його повноцінного забезпечення: фінансового, технічного, інформаційного, науково-методичного та ін. М. Романюк на тому, що акцентує: «...не лише поставити методологічні засади регулювання міграційного руху на міцну світоглядну та загальнотеоретичну основу, що інтегрує поряд із зарубіжними досягненнями в комплексне осмислення міграційного простору країни і регулювання всіх переміщень населення, а й критично осмислити їх та виявити ті аспекти і «вузькі місця», які потребують коригування, подальшого розвитку та практичного здійснення».<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Романюк М.Д. Міграції населення України за умов перехідної економіки. Методологія і практика регулювання / М.Д. Романюк; НАН України, Рада по вивченню продуктив. сил України. Львів: Світ, 1999. С. 289.

<sup>57</sup> Романюк М.Д. Міграції населення України за умов перехідної економіки. Методологія і практика регулювання / М.Д. Романюк; НАН України, Рада по вивченню продуктив. сил України. Львів: Світ, 1999. С. 289.

Завершальним в інструментарії міграційної політики є принцип дієвості заходів і методів її реалізації політики. Він полягає в тому, що заходи і методи, регулювання міграції, які застосовуються, мають бути дієвими (результативними).

Друга група принципів містить три такі імперативи: національного пріоритету, глобального розвитку та геополітичного положення. Принцип національного пріоритету полягає в тому, що здійснення ефективного управління міжнародними еміграційними та імміграційними потоками і міграційною ситуацією в Україні в інтересах мігрантів і решти населення країни також передбачає необхідність дотримання національних пріоритетів, які гарантують одночасне виконання відповідних міжнародно-правових норм, вироблених світовим товариством.<sup>58</sup>

Принцип геополітичного положення базується на тому, що Україна завдяки своєму територіальному розташуванню перебуває між двома вагомими акторами глобальної міжнародної міграції – ЄС і Росією, будучи своєрідним містком між ними. Левова частка усіх легальних та нелегальних міграційних потоків з України спрямована саме у цих напрямках.

Згідно з принципом глобального розвитку, міграційна політика має враховувати зумовлені глобальними процесами сучасні міграційні тенденції: глобалізацію, акселерацію, диференціацію, інтелектуалізацію, зростання нерегульованості міграції тощо. В цьому разі необхідна відповідно продумана державна політика в сферах освіти, зайнятості, соціального розвитку, регулювання внутрішньої та міжнародної міграції, мета якої – інтеграція Украї-

---

<sup>58</sup> Грабова Я.О. Право особи на притулок в Україні: конституційно-правове дослідження. дис. ... канд.юрид. наук 081. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2017. 227 с.

ни з міжнародним товариством за умови поділу праці в як прогресивної й цивілізованої країни.

Отже, що державна міграційна політика має бути тим механізмом, який сприяє особам, які прийняли рішення мігрувати для створення кращих умов життя для себе й своїх близьких, задоволення власних запитів і потреб, збільшення віддачі від діяльності людського капіталу. Дуже важливими аспектами є також трудова зайнятість, здорова конкуренція, свобода і добровільність вибору власного напряму суспільно корисної діяльності.

Це стосується як осіб, налаштованих емігрувати, так і тих, які залишаються в країні, а також іммігрантів з інших держав, які вибрали Україну для проживання і праці.

Хоча цілісної теорії міграційної політики не існує, наукові підходи, що використовуються у сучасних дослідженнях, дають змогу зробити висновки, важливі для практичної політики. Необхідно наголосити, що міграційна політика є продуктом політичної системи, а не лише відображенням економічних чи демографічних обставин. Важливим також є те, що її формують не тільки держави, а й інші суспільні інститути, бачення яких може бути різним.<sup>59</sup>

Відповідно дієва міграційна політика має ґрунтуватися на погодженні інтересів держави і власне мігрантів, місцевих громад, політичних партій, неурядових організацій тощо. Оскільки міграція відбувається між двома або й більше державами, погодження інтересів є необхідним також і на міжнародному рівні. Розуміння механізмів формування міграційної політики важливе для процесу її удосконалення.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Оснач О. Деякі аспекти визначення концептуальних засад та пріоритетів міграційної політики України. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/25224/14-Osnach.pdf?sequence=1>.

<sup>60</sup> Ровенчак О. Визначення та класифікації міграцій: наближення до операційних понять. Політичний менеджмент. 2006. № 2. С. 127-139.

З огляду на це перед вітчизняними науковцями поставало завдання осмислення та теоретичного узагальнення здобутків і недоліків міграційної політики України для оцінки її реалізації державними інституціями, неурядовими акторами тощо.

Узагальнюючи вищезазначене, можна зробити висновок, що міграційна політика – це сукупність заходів (комплекс правових, фінансових, адміністративних та організаційних), які охоплюють процес прийняття управлінських рішень щодо регулювання міграційних процесів із позицій міграційних пріоритетів, впорядкування міграційних потоків, боротьби із нелегальною міграцією, які має регулювати державна влада.

Міграційна політика демонструє взаємозв'язок і взаємозалежність внутрішньої та зовнішньої політики держави, що виявляється у специфічній особливості міграційних процесів, які залежать від комплексу вищевказаних у розділі факторів загалом.

На основі проведеного аналізу можемо стверджувати, що в науці адміністративного права на сьогодні виникає декілька проблем теоретичного характеру, пов'язаних з темою дослідження, які необхідно вирішити для подальшого її розвитку та вдосконалення міграційного законодавства України.

По-перше, виникає необхідність уточнення поняття «міграційна політика» в межах міграційного законодавства, оскільки цей термін має полідисциплінарну особливість.

По-друге, поняття «міграційна політика» для повноти його розуміння має містити включати принципи формування як на національному, так і на міжнародному рівнях.

По-третє, слід визначити засади, на яких має базуватися міграційна політика нашої держави і вираженням яких є Концепція міграційної політики України.

Отже, поняття «міграційна політика» потребує на сьогодні нового осмислення в науці адміністративного права, тобто визначення відповідного змісту, системних і структурних елементів. Оскільки, міграційна політика переважно розглядається з точки зору економіки, соціології, міжнародних відносин та політології.

## **1.2. Генезис розвитку міграційних процесів в Україні**

Міграційні процеси продовжувались на території України і після татаро-монгольської навали у вигляді появи різних поселень поляків на «східних кресах», заселення українських степів росіянами, німцями, греками, болгарами, сербами та іншими народами.

Міграційні процеси характеризуються доволі високою інерційністю, на їхню інтенсивність і спрямованість впливають історичні зв'язки, структура населення, що сформувалася в результаті попередніх міграцій. З огляду на це розуміння логіки сучасних переміщень варто коротко нагадати про деякі історичні факти.<sup>61</sup>

У радянський період міграційні процеси здійснювались у межах колишнього СРСР планово, цілеспрямовано: росіяни й інші народи Союзу поселилися в Україні, а українці – в Росії й інших тодішніх республіках.

У XIX – на початку XX ст. населення України поповнило загальноєвропейські відцентрові міграційні потоки, що отримало назву «першої еміграційної хвилі».

Так, міграція із Галичини, Буковини і Закарпаття, що належали Австро-Угорщині, до інших провінцій імперії, наприклад, анексованої в 1908 р. Боснії та за океан, охопила понад 7% населення. До початка Першої світової

---

<sup>61</sup> Гарнавський М.П. Міграційні процеси в Україні: причини і наслідки. URL: <http://dspace.kntu.kr.ua/jspui/bitstream/123456789/388/1/3.pdf>.

війни понад 400 тис. українців виїхали до США, 170 тис. – до Канади.

Українські селяни освоювали Північний Кавказ, Нижнє Поволжя, а їхні поселення виникали на територіях Уралу, Казахстану, Алтаю аж до Тихого океану.<sup>62</sup>

«Друга еміграційна хвиля» припадає на міжвоєнний період. Унаслідок поразки національно-визвольної революції 1917–1921 рр. економічна еміграція доповнилась політичною.

За кордоном опинилися її активні учасники, політики, військові, інтелігенція – до 100 тис. осіб. У радянській імперії в міграційних потоках, спрямованих на освоєння віддалених територій, значний сегмент становили недобровільні міграції.

Поширеною була також і примусова міграція. Це стосувалося передусім так званих «куркулів» – заможних селяни, яких понад 1 млн осіб було вислано у процесі колективізації за межі України – у Сибір і на північ Росії. Із початком Великої Вітчизняної війни відбулася масова евакуація людей, особливо з міст України, у східні регіони СРСР. Зі своїх поселень примусово були вивезені німці, татари та інші народності. Здійснювалося також насильницьке вивезення молоді з окупованих територій для праці в Німеччину. У післявоєнний період Україна була регіоном масової імміграції.

В Україні зосереджувалося населення з різних регіонів СРСР, особливо у східних і південних областях країни. Значні міграційні процеси відбувалися також у межах України. Насамперед це міграція у напрямку село-місто.<sup>63</sup>

Відбувався пришвидшений процес урбанізації країни, що зумовило виникнення «третьої хвилі» міграції. Спеціалістів зі східних регіонів скеровували до західних облас-

---

<sup>62</sup> Там само.

<sup>63</sup> Малиновська О. Міграція в Україні: факти і цифри. URL: [https://iom.org.ua/sites/default/files/ff\\_ukr\\_21\\_10\\_press.pdf](https://iom.org.ua/sites/default/files/ff_ukr_21_10_press.pdf).

тей, а із заходу селяни і працівники робітничих професій переселялися на схід: Придніпров'я і Донбас. У 60-ті рр. ХХ ст. значних обсягів набуває міграція молоді для зведення промислових новобудов, освоєння цілинних земель Казахстану і Сибіру тощо.

Водночас еміграція за межі СРСР та у повоєнний період була незначною. Така ситуація пояснюється закритістю кордонів Радянського Союзу.

Варто зазначити, що міграційні процеси, які відбулися у післявоєнний період до 90-х рр. ХХ ст. в Україні, загалом позитивно вплинули на соціально-економічний розвиток країни, про що свідчать доволі високі показники темпів її економічного розвитку.

Була створена потужна промислово-індустріальна база, розвинене сільське господарство. Зі здобуттям незалежності принципово змінились також міграційні процеси в Україні та їхній вплив на соціально-економічний розвиток.

Інтенсивні міграції в межах союзної держави, що відбувалися за радянських часів, сформували стійкі міграційні зв'язки, заклали міграційні мережі, які використовувалися для подальших міграцій.<sup>64</sup>

Унаслідок масштабних недобровільних переселень, а також завдяки радянській міграційній політиці, що сприяла виїзду українців, вихідців з України інших національностей і значному в'їзду з інших союзних республік, виникла велика маса потенційних мігрантів, яка згодом активізувалася через розпад єдиної держави.

Однак, Україна на сьогодні з точки зору міжнародних міграційних процесів є здебільшого транзитною країною або країною постачання мігрантів, особливо зважаючи на воєнні події на сході держави та анексію Криму.<sup>65</sup>

<sup>64</sup> Українське суспільство: міграційний вимір: нац. доповідь / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. К., 2018. С. 396.

<sup>65</sup> Тарнавський М.П. Міграційні процеси в Україні: причини і наслідки. URL: <http://dspace.kntu.kr.ua/jspui/bitstream/123456789/388/1/3.pdf>.



Водночас навіть передові країни Європи, як свідчить сучасний стан з регулюванням потоків біженців та шукачів притулку, не мають адекватної відповіді щодо того, як інтегрувати значну кількість людей, забезпечити їх необхідними засобами до існування і при цьому якісно використати запропонований людський капітал. Саме тому процес формування та модернізації державної міграційної політики має бути стратегічно спланованим, а не хаотичним.<sup>66</sup>

Більшість науковців, які досліджують генезис міграційної політики, акцентують увагу на міграційних відносинах і здійснюють переважно хронологічний аналіз розвитку суто національного міграційного законодавства. Проте вважаємо, що є сенс розглянути генезис розвитку міграційних процесів крізь призму обставин і причин міграційних процесів, які виникали в різні періоди її формування, проаналізувати ухвалені нормативно-правові акти, спрямованих на їхнє регулювання.

Першою причиною міграційних процесів, що пришвидшилися в Україні в період проголошення її незалежності, був розвал Радянського Союзу та наявність унаслідок цього «вимушених» міграцій в умовах економічної кризи перехідного періоду. Відповідно у влади і суспільства сформувалося доволі обережне ставлення до міграції: вона асоціювалася передусім із суспільними негараздами, труднощами, матеріальними витратами.

Незважаючи на це, у перші роки незалежності у розробленні міграційної політики було досягнуто очевидних успіхів, зокрема ухвалено закони, спрямовані на регулювання міграцій. Закон України «Про реабілітацію жертв політичних репресій» забезпечив право на повернення в

---

<sup>66</sup> Турецька Я.П. Конституційно-процесуальний статус біженця як вид правового статусу іноземця. дис. ... канд.юрид. наук 081. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2019. 211 с.

Україну громадян, які зазнали репресивних переселень з її території.<sup>67</sup>

У законодавчому акті зазначалося, що реабілітація жертв політичних репресій має охоплювати весь період після 1917 р. до моменту набуття чинності цим Законом і поширюватися на осіб, необґрунтовано засуджених за цей проміжок часу судами України або репресованих на її території республіки іншими державними органами у будь якій формі, враховуючи позбавлення життя або волі, переселення в примусовому порядку, вислання і заслання за межі республіки, позбавлення громадянства, примусове поміщення до лікувальних закладів, позбавлення чи обмеження інших громадянських прав або свобод із мотивів політичного, соціального, класового, національного та релігійного характеру.

Водночас у Постанові Верховної Ради «Про порядок введення у дію Закону Української РСР «Про реабілітацію жертв політичних репресій»<sup>68</sup> зазначалося, що дія деяких статей цього Закону не розповсюджується на репресовані народи, оскільки питання про їхню реабілітацію вирішено Постановою Верховної Ради СРСР «Про визнання незаконними і злочинними репресивних актів проти народів, які зазнали примусового переселення, і забезпечення їхніх прав» від 14 листопада 1989 р.<sup>69</sup>

Однак цей закон є методологічною основою формування українського законодавства на принципах міжнародної рівності та справедливості, міжнародних

<sup>67</sup> Про реабілітацію жертв політичних репресій: Закон України № 962-XII від 17 квітня 1994 р. // Голос України від 08.05.1991 р. (дата звернення 23.01.2020).

<sup>68</sup> Про порядок введення у дію Закону Української РСР «Про реабілітацію жертв політичних репресій»: Постанова Кабінету Міністрів України № 963-XII від 17 квітня 1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-12#Text>. (дата звернення 22.01.2020).

<sup>69</sup> Про визнання незаконними і злочинними репресивних актів проти народів, яких було піддано насильственному переселенню, і забезпечення їхніх прав: Постанова Верховної Ради СРСР від 14 листопада 1989 р. № 772-I. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v0772400-89> (дата звернення 23.01.2020).

стандартів захисту прав національних меншин. Іншим важливим документом у цій сфері є Закон України «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 р.<sup>70</sup>

Особливо необхідно виокремити ст. 10 Закону, в якій держава гарантує національним меншинам право на збереження життєвого середовища у місцях їхнього історичного й сучасного розселення. Питання про повернення на територію України представників депортованих народів вирішуються відповідними законодавчими актами та договорами України з іншими державами.

Проте варто зазначити, що поступово пріоритети політики України щодо репатріації депортованих зміщено в напрямку їхнього забезпечення соціально-економічного облаштування.<sup>71</sup>

Ухвалення Закону України «Про громадянство України» (1991), згідно з яким вихідці з нашої країни та їхні нащадки набули можливості визнання своєї належності до громадянства України у спрощеному порядку, мало сприяти репатріаційним процесам.<sup>72</sup>

Численні міграції, якими відзначався початок 1990-х рр., зумовили розробку й ухвалення Закону України «Про біженців», що став одним із перших подібних законодавчих актів на території СНД і, незважаючи на те, що Україна у той період не була стороною Женевської конвенції ООН про статус біженців 1951 р., в основному відповідав її змістові.

---

<sup>70</sup> Про національні меншини в Україні: Закон України від 25 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України офіційне видання від 08.09.1992. 1992 р., № 36, стаття 529 (дата звернення 23.01.2020).

<sup>71</sup> Ширай В. В. Діяльність органів державної влади України щодо правового забезпечення репатріації кримських татар у 1991-2004 рр. URL: [http://istznu.org/dc/file.php?host\\_id=1&path=/page/issues/42/44.pdf](http://istznu.org/dc/file.php?host_id=1&path=/page/issues/42/44.pdf).

<sup>72</sup> Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України офіційне видання від 30.03.2001 № 13, стаття 65 (дата звернення 24.01.2020).

Ухвалений у січні 1994 р. Закон України «Про правовий статус іноземців» є базовим для вирішення питань перебування іноземців в Україні, їхнього правового статусу, запобігання нелегальній міграції, яка внаслідок деградації колишнього зовнішнього кордону СРСР і тогочасної «прозорості» кордонів між новими незалежними державами зростала та перетворилася на складну проблему.

Свободу виїзду за кордон і повернення в Україну гарантував громадянам Закон України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» (1994). З ухваленням цього закону набула чинності ст. 10 Закону України «Про зайнятість населення», в якій зазначалося, що громадяни мають право на трудову чи підприємницьку діяльність під час тимчасового перебування за кордоном.<sup>73</sup>

Другою причиною було питання облаштування в Криму колишніх депортованих кримських татар, а також болгар, вірмен, греків, німців, які поверталися в Україну. Влітку 1992 р. постановами Кабінету Міністрів України було визначено порядок надання допомоги біженцям з району воєнних дій у Придністров'ї (Республіка Молдова).

Разом з тим, незважаючи на значні зусилля Української держави щодо наповнення етнонаціональної політики економічним змістом, вимоги меджлісу щодо визнання офіційного статусу кримських татар як корінного народу України, визнання меджлісу як представницького органу кримськотатарського народу, встановлення квоти представництва кримських татар у Верховній Раді АР Крим, визнання кримськотатарської мови як офіційної мови автономії не були зняті з порядку денного і залишалися

---

<sup>73</sup> Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України від 03.05.1994, № 18, стаття 101. (дата звернення 28.01.2020).

пріоритетними у взаємовідносинах офіційного Києва та кримськотатарської еліти.<sup>74</sup>

Стереотип про меджліс як владу екстреміського спрямування, на наш погляд, був головною причиною відмови в реалізації таких ініціатив. Тому, з метою поліпшення ситуації у сфері міжнаціональних відносин Кабінетом Міністрів України ухвалив Постанову № 29 «Про затвердження Програми адаптації та інтеграції в українське суспільство депортованих кримських татар, а також осіб інших національностей, відродження і розвитку їх культури та освіти» від 10 січня 2002 р.<sup>75</sup>, Постанову № 88 «Про затвердження Програми сприяння соціальному становленню та адаптації кримськотатарської молоді на 2002–2005 роки» від 25 січня 2002 р.<sup>76</sup> та Постанову № 618 «Про затвердження Програми розселення та облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей, які повернулися в Автономну Республіку Крим на постійне проживання на період до 2005 року» від 16 травня 2002 р.<sup>77</sup>

І з 1 січня 1993 р., тобто до ухвалення закону про виїзд і вїзд, постановою уряду було скасовано дозвільний порядок перетину державного кордону, за якого для кож-

---

<sup>74</sup> Ярмоленко М.І. Національні меншини південної України в етнополітичних процесах кінця 80-х – початку 90 рр XX ст. URL: file:///D:/downloads/Nvidgu\_2016\_34\_31.pdf.

<sup>75</sup> Про затвердження Програми адаптації та інтеграції в українське суспільство депортованих кримських татар, а також осіб інших національностей, відродження і розвитку їх культури та освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 р. // Офіційний вісник України від 25.01.2002, № 2, стор. 259. (дата звернення 28.01.2020).

<sup>76</sup> Про затвердження Програми сприяння соціальному становленню та адаптації кримськотатарської молоді на 2002–2005 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 січня 2002 р. // Офіційний вісник України від 15.02.2002, № 5, стор. 45. (дата звернення 29.01.2020).

<sup>77</sup> Про затвердження Програми розселення та облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей, які повернулися в Автономну Республіку Крим на постійне проживання на період до 2005 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2002 р. // Офіційний вісник України від 31.05.2002, № 20, стор. 50. (дата звернення 29.01.2020).

ного виїзду за межі держави громадянин мав отримати спеціальний дозвіл.

Посилення напруженості в автономії зумовило активізацію зусиль офіційного Києва. У результаті проведеного аналізу були зроблено нові акценти в політиці щодо репатріації кримських татар. При цьому враховувалося, що тенденція до істотного зменшення бюджетних витрат на програми допомоги депортованим, подальше затягування з вирішенням питання входження меджлісу в політико-правовий простір України, відмова кримського керівництва вести діалог із кримськотатарськими лідерами створюють передумови до загострення проблеми.

Оскільки міграції мають міжнародну природу, у перші роки незалежності Україна почала активно брати участь у міжнародному співробітництві у цій сфері. У країні з'явилися представництва Верховного комісара ООН у справах біженців (УВКБ ООН), Міжнародної організації з міграції (МОМ). Кабінет Міністрів України підписав угоди про співпрацю з цими міжнародними організаціями (1996), діяльність яких в Україні була спрямована як на надання безпосередньої допомоги мігрантам і біженцям, так і на сприяння у розбудові державної системи управління міграціями.

Подальший розвиток міграційної політики пов'язаний з ухваленням у 1996 р. Конституції України. В ній містилися гарантії прав громадян, які перебувають за кордоном, ішлося про рівність прав іноземців, можливість імміграції та отримання притулку в Україні, декларувалися забезпечення свободи пересування, вибір місця проживання, право залишати країну кожному, хто на законних підставах перебуває в ній, зазначалося, що питання міграції мають регулюватися винятково законами.<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> Брильова Ю.В. Особливості формування міграційної політики в Україні. URL: file:///D:/downloads/Nvamu\_uprav1\_2013\_3\_28%20(1).pdf.

Трудова міграція на початку українського державотворення відігравала важливу роль у зв'язку із переміщенням робочої сили між країнами колишнього ССРСР (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Молдова, Росія тощо). Відповідно її порядок та соціальні аспекти були предметом Угоди країн СНД «Про співробітництво у сфері трудової міграції та соціального захисту трудівників-мігрантів», укладеної 15 квітня 1994 р.<sup>79</sup>

Сторони домовилися про визнання без легалізації документів про освіту та кваліфікацію працівників-мігрантів, недопущення подвійного оподаткування їхніх заробітків, можливості переказів зароблених коштів та вивозу майна. Угодою визначено, що соціальне страхування та соціальне забезпечення працівників-мігрантів здійснюються відповідно до законодавства країни працевлаштування, зокрема відшкодування шкоди, спричиненої виробничою травмою чи професійним захворюванням.

Нині Україна є учасницею Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів, Угоди про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів, Протоколу до зазначеної Угоди, Конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей держав-учасниць Співдружності незалежних держав.

Україна уклала 13 двосторонніх угод із працевлаштування і соціального захисту трудових мігрантів та 8 двосторонніх угод із соціального забезпечення. Уряд продовжує розширювати договірну базу з основними країнами

---

<sup>79</sup> Про співробітництво у сфері трудової міграції та соціального захисту трудівників-мігрантів: Угода від 15 квітня 1994 р.// Офіційний вісник України від 29.12.2008, № 97, стор. 190.

призначення українських мігрантів. Угоду з Португалією підписано в 2009 р. і ратифіковано в грудні 2011 р.<sup>80</sup>

Так, у травні 2012 р. укладено угоду про соціальне забезпечення між Україною та Польщею. Триває співпраця щодо укладання міжнародних угод про соціальне забезпечення з Німеччиною, Грецією, Сербією і Чорногорією, Італією та Естонією.<sup>81</sup>

Угоди про соціальне забезпечення гарантують захист трудовим мігрантам, охоплюють всі стандартні види обов'язкового соціального страхування, тобто, пенсійне страхування, страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, смерті з цих причин, страхування з тимчасової втрати працездатності, а також деякі угоди страхування на випадок безробіття.

Однією з об'єктивних обставин була складність міграційних проблем у перші роки незалежності, що відповідно спонукало до створення спеціальних органів виконавчої влади для вирішення цих питань.

У квітні 1993 р. створено Міністерство України у справах національностей та міграції (з 1996 р. – Державний комітет), а у червні 1994 р. – органи міграційної служби на місцях, при обласних адміністраціях, які перебували у подвійному підпорядкуванні міністерства та місцевої влади. Поєднання різних функцій в одній установі було пов'язано із дефіцитом коштів, кваліфікованих кадрів державних службовців, відсутністю необхідного галузевого законодавства тощо.<sup>82</sup>

---

<sup>80</sup> Надрага В. Україна уклала 13 двохсторонніх міжнародних договорів у сфері працевлаштування. URL: [https://www.ukrinform.ua/rubric-society/1197819ukrana\\_uklala\\_13\\_dvostoronnih\\_mgnarodnih\\_dogovorv\\_u\\_sfer\\_pratsevlashtuvannya\\_\\_vnadraga\\_1016995.html](https://www.ukrinform.ua/rubric-society/1197819ukrana_uklala_13_dvostoronnih_mgnarodnih_dogovorv_u_sfer_pratsevlashtuvannya__vnadraga_1016995.html).

<sup>81</sup> Міжнародне співробітництво у галузі пенсійного забезпечення. URL: <https://www.pfu.gov.ua/tr/14414-mizhnarodne-spivrobotnytstvo-u-galuzi-pensijnogo-zabezpechennya/>.

<sup>82</sup> Мадиновська О. А. Міграційна політика України: стан і перспективи розвитку. К.: НІСД, 2010. С. 32.



Під час чергової реорганізації у листопаді 2006 р. на базі Державного комітету України у справах національностей та міграції й Державного департаменту у справах релігії, який був урядовим органом у складі Мін'юст України створено Державний комітет України у справах національностей та релігій. Повноваження останнього у сфері міграції обмежувались лише виконанням Закону України «Про біженців».

Така ситуація привела до того, що дедалі ширше коло міграційних питань розглядали у різних Міністерствах і відомствах:

- Міністерство внутрішніх справ України. В його структурі в 2002 році було створено Державний департамент у справах громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, який, крім питань імміграції та натуралізації, здійснював контроль за дотриманням іноземцями правил перебування в нашій країні, їхньою реєстрацією, боротьбою з нелегальною міграцією, оформленням документів громадян України для виїзду за кордон;

- Міністерство закордонних справ України, яке, крім організації видачі віз, консульської роботи, реєстрації громадян, що проживають за кордоном, захисту їхніх прав, має повноваження відповідно до міграційних законів, зокрема дипломатичні представництва України за кордоном приймають від іноземців документи для отримання дозволу на імміграцію та набуття громадянства, забезпечують органи міграційної служби інформацією про ситуацію в країнах походження біженців тощо;

- Міністерство праці та соціальної політики України (тепер Міністерство соціальної політики України) опікується реалізацією політики щодо трудової міграції та має ліцензувати господарську діяльність щодо працевлаштування за кордоном, забезпечувати контроль за додержанням ліцензійних умов, брати участь у підготовці й укладанні міжнародних договорів у сфері трудової міграції, здійсню-

вати моніторинг трудової міграції та замовляти наукові дослідження цього явища;

– Державна прикордонна служба України здійснює пропуск через державний кордон осіб і транспортних засобів, протидіє нелегальній міграції, реєструє іноземних громадян, які в'їжджають до країни, приймає заяви про набуття статусу біженця в Україні, якщо шукач притулку був затриманий за спробу нелегального перетину кордону.<sup>83</sup>

В Україні протягом періоду незалежності система органів міграційного менеджменту зазнала численних організаційно-правових змін, що відобразилося на ефективності її діяльності.

Актуальність питання створення окремого цілісного органу управління міграціями ніким не заперечувалась, однак довготривало воно не вирішувалось. Спроби створення такого органу тривали з 1996 по 2011 р.

Закономірно, що в перспективі з набуттям необхідного досвіду та створенням законодавчої бази виникла потреба створити в державі повноцінну міграційну службу, тобто спеціалізовану установу компетенцією якої має бути виконання основних функцій з управління міграціями.<sup>84</sup>

Базові принципи, сформульовані під час розроблення перших в Україні законодавчих актів із регулювання міграційних процесів, розвинуто та втілено в Конституції України, ухваленій у 1996 р. На конституційному рівні багато з них було сформульовано вперше. На основі напрацювань у початковий період формування міграційної політики в 1997 р. було здійснено першу спробу її концептуального оформлення.

---

<sup>83</sup> Брильова Ю.В. Особливості формування міграційної політики в Україні. URL: file:///D:/downloads/Nvamu\_uprav1\_2013\_3\_28%20(1).pdf.

<sup>84</sup> Брильова Ю.В. Особливості формування міграційної політики в Україні. URL: file:///D:/downloads/Nvamu\_uprav1\_2013\_3\_28%20(1).pdf.

Указ Президента України, яким затверджувалися основні напрями соціального розвитку держави, містив розділ, присвячений міграційній політиці. Варто звернути увагу на те, що серед визначених в указі пріоритетів міграційної політики регулювання трудової міграції громадян за кордон відсутнє, хоча це питання певною мірою розглянуто.

Майже одночасно з ухваленням Конституції України та згаданого вище указу щодо соціального розвитку України вступила до Ради Європи, взявши певні зобов'язання, зокрема у сфері захисту прав людини. Приєднання до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї (ратифіковані Верховною Радою України 17 липня 1997 р.) означало імплементацію до національного законодавства багатьох норм у сфері міграції.

Наступною не менш важливою причиною було спрощення репатріації вихідців з України на історичну батьківщину. Відповідно це зумовило створення нової редакції Закону України «Про громадянство України» 2001 року.<sup>85</sup>

Так, у ньому зазначалося, що громадянство України можна набути за територіальним походженням. При цьому не обов'язково, щоб з території України походила особа, яка набуває громадянство. Достатньо, щоб хоча один з її батьків, дід чи баба, брат чи сестра народилися або постійно проживали в Україні на момент проголошення нею державного суверенітету.

Набути громадянство за територіальним походженням могли особи, які походили не лише з України у сучасних межах, а й з інших територій, які в різний час входили до державних українських утворень (УНР, ЗУНР, УР, Закарпатської України, УРСР), хоча й належать нині іншим

---

<sup>85</sup> Про громадянство: Закон України № 1636-ХІІ від 07 червня 2001 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1636-12#Text> (втратив чинність).

державам, а також із тих територій, які на момент народження цієї особи не були в складі нашої країни, проте є її частиною на сьогодні, наприклад, із Криму.

7 червня 2001 р. ухвалено Закон України «Про імміграцію», який сприяв розвитку міграційного законодавства у сфері імміграції та містив визначення понять «імміграція», «іммігрант», закріпив термін «квота імміграції», встановив порядок надання дозволу на імміграцію, скасування дозволу на імміграцію, порядок видачі посвідки на постійне місце проживання тощо.<sup>86</sup>

У травні 2011 р. відповідним Указом Президента України було врешті-решт затверджено Концепцію державної міграційної політики України. Такий спосіб, на наш погляд, продиктувано не настільки нагальною потребою концептуального визначення у сфері міграції, скільки бажанням уникнути (враховуючи попередній досвід) тривалої та складної процедури проходження документа у парламенті.

У 2011 р. ухвалено нову редакцію базового для міграційної сфери Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», що замінив доволі декларативний та неконкретний закон перших років незалежності. У ньому міститься визначення основних понять, наприклад, «незаконний мігрант».<sup>87</sup>

З ухваленням у 2011 р. нового Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» в нашій країні було введено т. зв. субсидіарні форми захисту шукачів притулку.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Про імміграцію: Закон України від 07 червня 2001 року // Офіційний вісник України від 20.07.2001, № 41. (дата звернення 29.01.2020).

<sup>87</sup> Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 року // Офіційний вісник України від 04.11.2011, № 83, ст. 7. (дата звернення 01.02.2020).

<sup>88</sup> Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08 липня 2011 року // Офіційний вісник України від 12.08.2011, № 59. (дата звернення 01.02.2020).

Як простежуємо з назви закону, крім конвенційного, тобто передбаченого Женевською конвенцією 1951 р. про статус біженців, згідно з якою захист надається у разі переслідувань на основі етнічної, громадянської, релігійної чи соціальної належності або політичних поглядів, новим законодавчим актом передбачено також додатковий та тимчасовий захист.

Першим із них можуть користуватися особи, які не підпадають під дію Женевської Конвенції, проте потребують міжнародного захисту внаслідок загрози у країні походження чи проживання смертної кари, тортур, нелюдськог чи такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. Тимчасовий захист може застосовуватися у разі масового прибуття в Україну іноземців, які вимушено залишили місця постійного проживання внаслідок зовнішньої агресії, громадянської війни, природних чи техногенних катастроф тощо.<sup>89</sup>

Прописана в цьому законі процедура надання додаткових форм захисту така сама, як і конвенційного. Вид захисту визначається лише при ухваленні рішення за клопотанням шукача притулку. Важливим для регулювання міграційної сфери був також ухвалений у жовтні 2012 р. Закон України «Про Єдиний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус».<sup>90</sup>

Цим законодавчим актом передбачено запровадження документів для виїзду за кордон з електронним носієм біометричної інформації, що є на сьогодні обов'язковим міжнародним стандартом. Важливо також, що створення відповідно до цього закону реєстру населення сприятиме

<sup>89</sup> Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія / О.А. Малиновська. К.: НІСД, 2018. С. 472.

<sup>90</sup> Про Єдиний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України № 5492-VI від 20 листопада 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17#Text>. (дата звернення 01.02.2020).

більш точному облікові міграційних переміщень і відповідно прийняттю краще обґрунтованих політичних рішень у сфері міграції.

Найбільш важливим із базовим моментом у генезисі розвитку державної міграційної політики України є євроінтеграція як основний вектор зовнішньої політики нашої країни, тому саме ЄС задає тон модернізації міграційної політики Української держави.

Важливим у цьому питанні для нашої держави стало прийняття Плану дій з лібералізації візового режиму 2010 р. (далі – План дій), що є дорожньою картою з модернізації вітчизняної міграційної політики відповідно до європейських стандартів.

Зазначені у Плані дій такі вимоги: суттєве покращення рівня безпеки документів, у т.ч. біометричних; зміцнення потенціалу у сфері управління кордонами та міграцією, політики притулку; реформування і співпраця у сфері громадського порядку і безпеки; вирішення питань у сфері зовнішніх зносин (у т.ч. щодо прав людини й основоположних свобод) тощо.

Необхідною умовою для лібералізації безвізового режиму між Україною та Європейським Союзом у квітні 2011 р. було також затвердження Положення про Державну міграційну службу України (ДМС України). Вона є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. На неї покладені завдання щодо реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у т.ч. щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Про необхідність постійного статистичного супроводження міграцій і забезпечення управлінців об'єктивною

й важливою інформацією неодноразово йшлося в урядових документах; звертали увагу на цю проблему вітчизняні вчені, які пропонували шляхи налагодження належного моніторингу міграцій, зокрема це питання висвітлювали Е. Лібанова, О. Позняк, О. Хомра та ін.

Проте досі багато статистичних даних про міграцію є розпорошеними, в т.ч. це дані поточного обліку, що здійснюють державні органи статистики на основі інформації про реєстрацію/зняття з реєстрації (прописку/виписку) громадян шляхом обробки листків прибуття/вибуття, які заповнюються у паспортних столах; відомча статистика уповноважених у цій сфері органів виконавчої влади, а саме Державної міграційної служби України, Державної прикордонної служби України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти та науки України, Міністерства закордонних справ тощо. Слід зазначити, що інформацію, яку збирають ці відомства, часто не можна порівняти, тому що кожне з них має власні специфічні завдання і потреби та здійснює статистичний облік відповідно до них, а не з метою відстеження міграційних процесів як таких.<sup>91</sup>

З огляду на неповноту та неточність даних міграційної статистики важливим їхнім альтернативним джерелом, у т.ч. про зовнішню міграцію населення, є вибіркові обстеження. Орган, хоча завдяки опитуванням накопичено значний емпіричний матеріал про міграції, здебільшого недостатньо репрезентативні, оскільки охоплюють лише незначну частку населення та території, проводяться нерегулярно, їхні дані практично не зіставляювані внаслідок застосування різних методик.

Таким чином, в Україні існують різні джерела даних про міграцію, але жодне з них окремо не забезпечує вичерпної інформації про це явище. З огляду на це, нала-

---

<sup>91</sup> Брильова Ю.В. Особливості формування міграційної політики в Україні. URL: file:///D:/downloads/Nvamu\_uprav1\_2013\_3\_28%20(1).pdf.

годження систематичного й оперативного обліку міграцій сьогодні на часі. Його необхідно здійснювати за єдиною методикою, що дасть змогу поєднати інформацію різних відомств і забезпечити сучасними технічними можливостями. А це відповідно забезпечить створення інформаційного підґрунтя для ухвалення об'єктивних управлінських рішень у сфері міграційної політики. З метою вирішення зазначеного питання Державна міграційна служба України здійснює певні заходи.

Так, на виконання Плану заходів з реалізації державної міграційної політики, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1058-р від 12.10.2011 р., Державною міграційною службою України розроблена, а розпорядженням Кабінету Міністрів України № 870-р від 07.11.2012 схвалена Концепція створення єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами.<sup>92</sup>

Її метою є визначення підходів до формування та створення інформаційно-аналітичної системи, яка дасть можливість автоматизувати процеси діяльності ДМС, здійснювати обмін інформацією з іншими органами державної влади для забезпечення реалізації ними державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), у т.ч. щодо протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших категорій мігрантів, а також сприятиме удосконаленню системи державного управління міграційними процесами відповідно до міжнародних стандартів у сфері реалізації прав людини.

Окрім формування національної стратегії та створення відповідного центрального органу влади, важливою вимогою Європейського Союзу щодо модернізації мігра-

---

<sup>92</sup> План заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики. Затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України N 1058-р. від 12 жовтня 2011 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80> (дата звернення 01.02.2020).



ційної політики України є формування єдиного демографічного реєстру.<sup>93</sup>

Відповідний Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» після довготривалих дискусій і законодавчих колізій набув чинності 1 січня 2013 р.<sup>94</sup>

У 2014 р. в Україні вперше за період незалежності постала проблема вимушеної внутрішньої міграції населення з окремих територій Донецької, Луганської областей та АР Крим до інших регіонів. Це відповідно спричинило виникнення питань, які потребували державного врегулювання. Саме тому був прийнятий у цьому році Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».<sup>95</sup>

Сьогодні немає належного забезпечення, що передбачено ч. 2 ст. 17 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», положення щодо розробки правового механізму з метою рефінансування витрат із будівництва або повернення відсотків за сплаченими кредитами внутрішньо переміщеним особам, що набули каліцтва чи інвалідності, лишилися без годувальника або без належної опіки та піклування за віком (діти-сироти, одинокі батьки і пенсіонери).<sup>96</sup>

Є лише положення п. 3 частини 3 ст. 20 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміще-

<sup>93</sup> Брильова Ю.В. Особливості формування міграційної політики в Україні. URL: file:///D:/downloads/Nvamu\_uprav\_2013\_3\_28%20(1).pdf.

<sup>94</sup> Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20 листопада 2012 року // Офіційний вісник України від 14.12.2012, № 93. (дата звернення 04.02.2020).

<sup>95</sup> Риндзак О.Т. Державна міграційна політика в контексті пріоритетів національної безпеки України. URL: file:///D:/downloads/EkUk\_2016\_12\_6%20(2).pdf.

<sup>96</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року // Офіційний вісник України від 02.12.2014, № 94. (дата звернення 04.02.2020).

них осіб» щодо звільнення всіх внутрішньо переміщених осіб із Криму від обов'язку погашення іпотечного кредиту, якщо об'єкт іпотеки є майно, розташоване (зареєстроване) на території, тимчасово окупованій після укладення іпотечного договору; Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселились з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони країни, на період до 2017 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1094, що передбачала порядок соціальної адаптації та реінтеграції внутрішньо переміщених осіб лише для громадян України, без урахування того, що такими особами також можуть бути і іноземці, і особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах і мають право на постійне проживання в Україні, як це передбачено ч. 1 ст. 1 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».<sup>97</sup>

А відповідно до частини 1 статті 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами, а також виконують такі самі обов'язки, як її громадяни, за винятками, встановленими Конституцією України, законами чи міжнародними договорами нашої країни.<sup>98</sup>

Проблема міграційних процесів і надалі гостро стає перед Україною. Кожного року тисячі громадян емігрують до інших країн через безробіття. І хоча трудова міграція має певні позитивні моменти, але на сьогодні щораз частіше українці залишаються проживати за кордоном назавжди.

<sup>97</sup> Алімова А. Практика зарубіжних країн у сфері соціального захисту внутрішньо-переміщених осіб: досвід для України. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/edu\\_52/fail/7.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/edu_52/fail/7.pdf).

<sup>98</sup> Нестерович В. Ф. Верховенство права та забезпечення прав людини на тимчасово окупованих територіях України. URL: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/12546/Nesterovych\\_Verkhovenstvo\\_prava.pdf](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/12546/Nesterovych_Verkhovenstvo_prava.pdf).

В соціальному плані це призводить до зменшення населення України, що щораз більше вказує на несприятливі умови всередині країни, які підштовхують людей до трудової еміграції. Нині Україна вважається країною-експортером робочої сили. Частіше трудовими мігрантами є особи, які за кордоном зайняті некваліфікованою роботою, навіть за наявності вищої освіти. Переважно в таких випадках мігранти мають набагато нижчу заробітну плату, ніж корінні жителі, проте більшу, ніж в Україні.

Вищевказане явище є негативним наслідком для економіки нашої країни, оскільки, по-перше, виїзд висококваліфікованих спеціалістів призводить до гальмування науково-технічного потенціалу, а по-друге, впливає на зниження темпів відновлення економіки.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» зовнішня трудова міграція – це переміщення громадян України, пов'язане з перетинанням державного кордону, з метою здійснення оплачуваної діяльності в державі перебування.<sup>99</sup>

З 1 січня 2016 р. набув чинності Закон України «Про зовнішню трудову міграцію», який визначає важливі аспекти у легальному працевлаштуванні українців. Так, ч. 2 ст. 8 вказано, що трудові мігранти та члени їхніх сімей можуть добровільно брати участь у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування згідно із законами України; у ст. 19 наголошується, що оподаткування доходів трудових мігрантів здійснюється в порядку та розмірах, встановлених державою перебування, якщо інше не передбачено міжнародними договорами.

Резиденти України з урахуванням норм міжнародних договорів мають право на зарахування податків і зборів, сплачених за межами України, під час розрахунку подат-

---

<sup>99</sup> Про зовнішню трудову міграцію: Закон України від 05 листопада 2015 року // Офіційний вісник України № 94 від 04.12.2014, (дата звернення 07.02.2020).

ків і зборів в Україні згідно з нормами, встановленими Податковим кодексом України.

Цілеспрямовану діяльність у країні щодо спостереження, регулювання та контролю забезпечує міграційна політика, тобто це система заходів, ресурсів і механізмів, завдяки яким держава і суспільство цілеспрямовано впливають на соціальні переміщення і соціальну мобільність як свого автохтонного (корінного) населення, так і всіх етноетників.

Зовнішнє соціальне регулювання – це міжнародно-правові стандарти, які застосовуються щодо міграційних процесів і здійснюють регулюючий вплив, що має транс-національний характер. Для поліпшення законодавчої бази необхідно розробити нові законопроекти, які дадуть змогу вирішувати питання міграційних процесів, посилювали відповідальність за недотримання законодавства, визначити порядок використання іноземної робочої сили з метою захисту національного ринку праці.<sup>100</sup>

Основними мотивами виїзду громадян за кордон із метою працевлаштування є такі:

- 1) поліпшення житлових умов і задоволення життєвих потреб;
- 2) заробіток коштів для оплати навчання дітей;
- 3) отримання дозволу на постійне проживання в іншій країні;
- 4) розширення фахового досвіду;
- 5) створення своєї рідної «суспільної моди» на заробітчанство;
- 6) підвищення соціального статусу за розширення партнерських контактів.<sup>101</sup>

Головним джерелом надання даних про трудові міграційні процеси в Україні є представництво Міжнародної

<sup>100</sup> Іванова Т., Болуто А. Зовнішня трудова міграція в Україні: проблеми та наслідки. URL: <file:///C:/Users/dell/Downloads/117464-248910-1-SM.pdf>.

<sup>101</sup> Матросова Л.М. Особливості й стан трудової міграції в Україні та Донбасі. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/17913/03-Matrosova.pdf?sequence=1>.

організації з міграції (МОМ) в Україні та Державна служба статистики України.

Однак вони не надають достовірних даних про реальні розміри еміграції, що пов'язано з розповсюдженням нелегального перетину кордону. Це пояснюється великою корумпованістю працівників прикордонної служби та вигодою наймання підприємцями дешевої робочої сили з-за кордону.<sup>102</sup>

Разом з цим, протягом тривалого періоду вітчизняні законодавці дискутували щодо необхідності створення єдиного основоположного нормативно-правового акта у сфері міграції. Враховуючи глобальні тенденції зростання міжнародних міграційних потоків протягом останніх років, відсутність програми міграційної політики України може призвести до виникнення значних соціально-економічних і культурних проблем.

Варто також зазначити, що нині виникла нагальна потреба у формуванні концепції державної міграційної політики, яка була і є зумовлена не лише внутрішньополітичними факторами, а й необхідністю виконання зобов'язань України щодо міжнародної спільноти.<sup>103</sup>

Однією з вимог Європейського Союзу щодо встановлення з Україною безвізового режиму є формування стратегії державної міграційної політики, яка уможливить створення єдиного централізованого органу влади з питань міграції та запровадження електронного демографічного реєстру. Таким чином, звернення з ухваленням Концепції державної міграційної політики не лише заострювало міграційну ситуацію всередині країни, а й підривало імідж України на міжнародній арені.

Вважаємо, що новою тенденцією у розвитку державної міграційної політики за наближення її до вимог ЄС є схва-

<sup>102</sup> Іванова Т., Болуто А. Зовнішня трудова міграція в Україні. URL: <http://ppeu.stu.cn.ua/tmpdf/361.pdf>.

<sup>103</sup> Українська міграція в умовах глобальних і національних викликів XXI століття: наукове видання / наук. ред. У.Я. Садова. Львів, 2019. С.110.

лення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року за розпорядженням Кабінету Міністрів України № 482-р від 12 липня 2017 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 602-р від 29.08.2018 р. затверджено План заходів на 2018-2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року.<sup>104</sup>

Наказом Державної міграційної служби № 177 від 25.10.2018 затверджено деталізований план заходів ДМС з реалізації Стратегії державної міграційної політики на період 2018 – 2021 рр.

Перше оцінювання стану виконання плану здійснено у січні 2019 р.

Планом передбачено забезпечити досягнення таких цілей:

– зниження адміністративних бар'єрів для свободи пересування населення України.

Передбачає необхідність підвищення рівня безпеки документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, та процедури їхньої видачі, а саме запроваджено в нашій країні видачу із застосуванням засобів Єдиного державного демографічного реєстру біометричних проїзних документів, які відповідають стандартам Міжнародної організації цивільної авіації (ІСАО), у т.ч. у консульських установах України за кордоном.

Завдання, над яким триває діяльність: переведення паперових обліків, які велися в ДМС, в електронний формат і перехід поточної документації з паперових носіїв на електронні, створення електронного архіву документів за оцифрування паперової документації та її зберігання на електронних носіях.

---

<sup>104</sup> Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 60 від 12 липня 2017 року // Офіційний вісник України від 01.08.2017.

– децентралізація повноважень. Основне досягнення – забезпечення оформлення та видачі Центром надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) у регіонах країни паспортів громадянина України для виїзду за кордон та ID-карток, а саме підключено до Єдиного державного демографічного реєстру 127 ЦНАПів та їхніх територіальних підрозділів, в яких встановлено 258 робочих станцій для оформлення біометричних паспортів громадянина України, у т.ч. 8 ЦНАП у сільській місцевості.

Завдання, над яким триває діяльність: вчасне поєднання усіх ЦНАПів, на основі укладених укладаються відповідних угод.

– спрощення доступу до адміністративних послуг. Основний результат – запровадження 11 електронних сервісів, що спрощують доступ громадянам до адміністративних послуг. При цьому розроблення нових електронних сервісів здійснюватиметься за наявності пропозицій і попиту на такі сервіси;

– автоматизація процесів у сфері міграції. Основне досягнення – з 2017 р. біометричний паспорт громадянина України можна оформити в усіх 593 територіальних підрозділах та 25 територіальних органах ДМС, тоді як до цього такі послуги надавали лише 183 територіальні підрозділи та 25 територіальних органів.<sup>105</sup>

З січня 2018 р. запроваджено функціонування національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, за допомогою якої забезпечується встановлення особи іноземця та особи без громадянства, які в'їжджають в Україну, виїжджають з України, здійснення контролю за додержанням ними правил перебування на території нашої країни. Забезпечено інформаційний обмін з органами державної

<sup>105</sup> Маїновська О.А. Глобальна угода щодо міграції та удосконалення міграційної політики України. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-01/problemi-realizacii-strategii-derzhavnoi-migraciynoi-politiki-ukraini.pdf>.

влади, а саме з НАБУ, СБУ, Нацполіцією України, Міністерством юстиції України, Держприкордонслужбою України.

Завдання, над яким триває діяльність; створення комплексної системи захисту інформації в Національній системі біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

Стратегія заснована на таких принципах реалізації державної міграційної політики:

- верховенство права;
- захист прав людини та основних свобод;
- прозорість діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- запобігання і боротьба з усіма формами та видами расизму, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості;
- неприпустимість будь-яких форм дискримінації;
- заохочення культурного розмаїття;
- сумісність міграційної політики з іншими сферами діяльності держави;
- координація та співробітництво на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- активне залучення громадських партнерів, наукових кіл, міжнародних організацій;
- наукова обґрунтованість рішень, які ухвалюються;
- гнучкість, що передбачає періодичне коригування тактичних завдань та заходів з метою досягнення стратегічних цілей.

Стратегія державної міграційної політики України до 2025 року реалізовуватиметься впродовж 2 етапів.

Перший етап, розрахований на 2018-2021 рр., спрямований загалом на вдосконалення нормативно-правових актів у сфері міграції та вирішення нагальних проблем в окремих сферах міграції та щодо окремих категорій мігрантів.

На цьому етапі зусилля органів державної влади будуть спрямовані на формування та реалізацію державної



міграційної політики, яка, як очікується, позитивно вплине на консолідацію української нації та безпеку держави, сприятиме задоволенню потреб економіки в робочій силі, відповідатиме міжнародним стандартам і міжнародним зобов'язанням України.

Згідно з повідомленням, під час реалізації плану заходів буде вжито заходів щодо привернення уваги до міграційних проблем, спрямування і згуртування суспільства з метою їхнього вирішення, забезпечення взаємозв'язку міграційної політики з іншими сферами діяльності держави, перехід від політики реагування у відповідь на внутрішні та зовнішні фактори у сфері міграції до більш активної та цілеспрямованої політики. Другий етап поки не опрацьований достатньою мірою, оскільки розрахований на 2022-2025 рр.<sup>106</sup>

Нинішній експрезидент Петро Порошенко підписав Указ, яким увів в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 1 березня 2018 р. «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики».<sup>107</sup>

Зазначається, що 1 березня 2018 року Рада національної безпеки і оборони України схвалила законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо удосконалення окремих положень» та запропонувала Президентові України внести його на розгляд Верховної Ради України.

Крім того, відповідним рішенням Ради національної безпеки та оборони України також доручається забезпечити у місячний термін розробку та внесення на розгляд парламенту низки проєктів законів, зокрема «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та «Про

<sup>106</sup> Кабмін затвердив стратегію міграційної політики до 2025 року. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2528281-kabmin-zatverdiv-strategiu-migracijnoi-politiki-do-2025-roku.html>.

<sup>107</sup> Зеленський ввів у дію рішення РНБО про застосування персональних спеціальних економічних санкцій. URL: [https://lb.ua/news/2020/05/15/457569\\_zelenskiy\\_vvel\\_deystvie\\_reshenie.html](https://lb.ua/news/2020/05/15/457569_zelenskiy_vvel_deystvie_reshenie.html).

прикордонний контроль» щодо запровадження стосовно іноземців, насамперед громадян Росії, та осіб без громадянства, які походять із держав міграційного ризику, механізму попередньої перевірки підстав для в'їзду в Україну з використанням електронного повідомлення про намір відвідати нашу країну, а також визначення повноважень державних органів щодо здійснення такої перевірки.<sup>108</sup>

Крім того, Кабміну України доручено підготувати зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства й оформлення для них документів, сприяння в наданні інших послуг, а також за недотримання іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні.

Уряд мав забезпечити у місячний термін удосконалення механізму координації реалізації державної політики у сфері інтегрованого управління кордонами, передбачивши, зокрема, заходи із забезпечення належного функціонування чотирирівневої системи контролю за в'їздом і перебуванням в Україні іноземців та осіб без громадянства, врегулювання відповідних процедур і механізму взаємного доступу до інформаційних систем уповноважених державних органів.

РНБО України також доручила Кабміну України затвердити План заходів на 2018-2021 рр. з реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, передбачивши запровадження стосовно іноземців, насамперед громадян Росії, та осіб без громадянства, які походять із держав міграційного ризику, механізму попередньої перевірки підстав для в'їзду в Україну з

---

<sup>108</sup> Громадянство України за новими правилами: Порошенко ввів у дію рішення РНБО. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2426296-gromadanstvo-ukraini-za-novimi-pravilami-porosenko-vviv-u-diu-risenna-rnbo.html>.

використанням електронного повідомлення про намір відвідати нашу країну.<sup>109</sup>

Згідно з рішенням РНБО України, підготовлений і затверджений у двомісячний термін порядок реєстрації іноземців, осіб без громадянства та їхніх паспортних документів у пунктах пропуску через державний кордон України, а також внесення відомостей про іноземців або осіб без громадянства, їх паспортних даних до відповідного реєстру; порядок інформаційної взаємодії суб'єктів національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців і осіб без громадянства, зокрема щодо здійснення верифікації та ідентифікації особи; порядок заповнення і використання імміграційної картки, зокрема під час перевірки підстав для в'їзду в Україну, продовження терміну перебування іноземців та осіб без громадянства на її території.

Важливою причиною, на якій варто наголосити, є необхідність міжнародної співпраці у сфері міграції з країнами Європи, країнами пострадянського простору тощо. Частиною правової системи України є міжнародні договори, укладені Українською РСР до проголошення незалежності України. Відповідно до них Україна як держава-наступниця УРСР продовжує здійснювати міжнародні права та обов'язки. Україна також є правонаступницею прав і обов'язків за міжнародними договорами СРСР, які не суперечать Конституції України та інтересам України. До ратифікованих міжнародних актів належать низка конвенцій Міжнародної організації праці,

Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод, ухвалена Радою Європи та ратифікована Україною. Крім того, Україна підписала Європейську соціальну хартію, яку ще належить ратифікувати.

<sup>109</sup> До питання реалізації стратегії державної міграційної політики України на період до 2025. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-11/analit-malynovska-social-policy-6-2019-1.pdf>.

Зазначені акти, серед іншого, містять і також відповідні принципи у сфері соціального захисту. Україна є стороною Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів 1977 р., Угоди про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів, Протоколу до зазначеної Угоди, який регулює процеси прикордонної міграції в рамках СНД.<sup>110</sup> У 2008 р. на Саміті голів урядів країн-членів СНД підписано Конвенцію про правовий статус трудящих-мігрантів та членів їхніх сімей держав-учасниць СНД. Означена Конвенція визначатиме основні права трудових мігрантів держав-учасниць СНД.

На сьогодні Україна підписала двосторонні міждержавні та міжурядові угоди про працевлаштування з Азербайджаном, Білоруссю, Вірменією, В'єтнамом, Латвією, Литвою, Лівією, Молдовою, Росією, Словаччиною; щодо соціального забезпечення – з Болгарією, Естонією, Іспанією, Латвією, Литвою, Словаччиною, Чехією і як правонаступниця СРСР – з Монголією, Румунією та Угорщиною).

Крім того, Україна є учасницею одинадцяти багатосторонніх міждержавних угод у сфері працевлаштування та соціального захисту громадян України в межах СНД, а також вісімнадцяти дво- та багатосторонніх міжнародних документів у сфері пенсійного забезпечення (з Азербайджаном, Грузією, Республікою Білорусь, Росією, Республікою Казахстаном, Молдовою, Литвою, Польщею, в рамках СНД та ООН). Переважно за змістом угоди про працевлаштування ідентичні та мають більш узагальнене спрямування. Як правило, ними визначається відповідальність приймаючої сторони з питань відшкодування збитків, заподіяних працівнику внаслідок виробничої травми та професійного захворювання.

---

<sup>110</sup> Болотіна Н.Б., Феськов М.М. Європейська соціальна хартія (переглянута) і Україна. URL: file:///C:/Users/dell/Downloads/jnn\_2011\_3\_5.pdf.

Інші види соціального забезпечення у більшості випадків регулюються національним законодавством і міжнародними угодами з цих питань. Угоди, підписані за останні 10 років, більш чітко визначають механізми працевлаштування.

У процесі опрацювання питань захисту прав та інтересів громадян України за кордоном удосконалюються механізми імплементації нині чинних угод про працевлаштування з Португалією та Польщею, триває переговорний процес щодо проєкту Угоди «Про врегулювання та впорядкування трудових міграційних потоків» з Іспанією, готуються зміни до чинної Угоди про гарантії прав громадян держав-учасниць СНД у галузі пенсійного забезпечення.

Найближчим часом планується розпочати діяльність над українсько-італійською угодою про співробітництво у галузі працевлаштування. Така мета передбачає, що сторони візьмуть на себе певні зобов'язання, а саме: прийняття національної політики, яка проголошує рівне ставлення до трудових мігрантів і національних працівників згідно з національним законодавством, а також доступ до соціального забезпечення; боротьбу з експлуатацією, яка часто застосовується до мігрантів із нерегульованим статусом; забезпечення основних прав людини для всіх трудових мігрантів. Очевидно, що дієве співробітництво між державами-членами МОП та соціальними партнерами сприятиме підвищенню ефективності систем захисту трудових мігрантів.<sup>111</sup>

Як підтверджує здійснений аналіз розвитку міграційних процесів, є конкретні причини та обставини, за яких міграційна політика формувалась поетапно, а саме: розвал Радянського Союзу та наявність «вимушених» міграцій в умовах економічної кризи перехідного періоду; облаштування в Криму колишніх депортованих осіб; трудова

---

<sup>111</sup> Філіпова Н. Правовий механізм державного управління у сфері міжнародного регулювання соціального захисту трудових мігрантів. URL: file:///C:/Users/dell/Downloads/efdu\_2012\_31\_22.pdf.

міграція; репатріація вихідців з України на історичну батьківщину; зовнішня міграція; внутрішньо переміщені особи та візова лібералізація із ЄС і міжнародна співпраця у сфері міграції з іншими державами світу. І, разом з тим, відсутні конкретні нормативно-правові акти та Державні програми з питань протидії нелегальній міграції.

Це свідчить про постійне виникнення нових міграційних викликів і загроз через політичні, економічні та військові процеси, які відбуваються в країні.

Незважаючи на значний прогрес у сфері розвитку державної міграційної політики України, який спостерігається протягом останніх кількох років, у нашій державі досі простежується здійснення чіткого, комплексного управління міграційними процесами.

І також необхідно зауважити, що підписання угоди про безвізовий режим України з ЄС відбулося у Страсбурзі 17 травня 2017 р. за присутністю експрезидента України П. Порошенка та голови Європейського парламенту А. Таяні, що є певним «авансом» нашій державі, через важке внутрішньополітичне становище.<sup>112</sup>

### ***1.3. Поняття та ознаки державної міграційної політики***

Зміст державної міграційної політики можна розкрити через характеристику її ознак, які складають її зміст, та за допомогою класифікації міграційних процесів. У цьому підрозділі детальніше охарактеризуємо ознаки державної міграційної політики та визначимо елементи, які формують її зміст, і на підставі цього запропонуємо авторське визначення державної міграційної політики.

---

<sup>112</sup> Три роки безвізу: українцф здійснили майже 49 мільйонів поїздок до ЄС. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3043231-tri-roki-bezvizu-ukrainci-zdijsnili-majze-49-miljoniv-poizdok-do-es.html>.

Як вказано у попередньому підрозділі, в спеціальній літературі нині майже відсутні конкретні ґрунтовні дослідження змісту державної міграційної політики через постійне виникнення міграційних ризиків і викликів, зміни у національному та міжнародному законодавствах і соціально-економічному і політичному становищах держави. Відповідно вирішення цього завдання ускладнюється тим що в юридичній науці досі відсутня єдина думка щодо визначення й ознак державної міграційної політики.

Вважаємо, що на основі постійного моніторингу, поглибленого аналізу і прогнозу міграційної ситуації у формі алгоритму «концепція, політика, програма» можливо сформулювати поняття державної міграційної політики і додатково здійснити класифікацію міграційних процесів як таких.

Політика – це сфера діяльності, пов’язана з відносинами між соціальними групами, визначенням форм, завдань, змісту функціонування держави. Міграційна політика є самостійним напрямом державної політики, що тісно взаємопов’язана з її складовими як внутрішнього, так і зовнішнього характеру.

Вона є елементом політики народонаселення й одним із засобів проектування чисельності та структури населення і трудових ресурсів – частиною соціально-економічної політики, інструментом досягнення її цілей. Міграційна політика, спрямована на планування руху населення, виконує функції контролю за ним і є реакцією держави на стихійні переміщення людей.

Узагальнюючи наведені вище зарубіжних і вітчизняних науковців, можна визначити загальне і нове в підходах до міграційної політики. Міграційна політика є державною політикою, міжнародний контекст якої пов’язаний із зовнішньою міграцією робочої сили. Вона потребує відповідності законодавства у сфері міграції нормам міжна-

родного права, захисту прав людини, зіставлення інтересів держави і людини, впливає не тільки на перерозподіл населення на території країни, й на його чисельність і склад.<sup>113</sup>

У більшості сучасних наукових джерел міграційна політика трактується як сукупність заходів щодо державного і міждержавного регулювання міграційних потоків населення на законодавчій основі. Цей підхід недостатньо розкриває її комплексний характер, що потребує певного уточнення змісту міграційної політики.

Міграційна політика держави є сукупністю теоретичних положень, цілей і завдань, засобів та методів щодо регулювання внутрішніх і міждержавних процесів переміщення населення. Її характер і спрямованість визначаються соціально-економічною стратегією держави, а також змістом зовнішньої політики на певному етапі розвитку.<sup>114</sup>

Мета міграційної політики – забезпечити раціональне розміщення визначеної кількості людей з точки зору ефективного розвитку економіки населення, поліпшити його якісний склад, сприяти рівномірному розвитку окремих регіонів, згладжувати соціально-економічну диференціацію за різних умов життя осіб.

Зміст державної міграційної політики визначається сукупністю правових, економічних, політичних, демографічних, військових та інших факторів, що забезпечують інтереси і національну безпеку держави. Реалізація міграційної політики здійснюється шляхом формування механізму її втілення, що охоплює набір методів, заходів, за допомогою яких забезпечується досягнення визначених цілей і завдань.

---

<sup>113</sup> Бублій М.П. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні. URL: <https://kbuara.kh.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/2/03.pdf>.

<sup>114</sup> Палагнюк О.В. Зміст та функції державної міграційної політики. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02\(10\)/10.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02(10)/10.pdf).



Загалом історія розвитку цивілізації свідчить, що будь-яка держава світу може і має розробляти та проводити таку політику, яка буде вигідною для розвитку цієї держави та для її громадян; політику, що забезпечує раціональне розміщення населення на своїй території, економічне зростання, національну безпеку та територіальну цілісність.

Сучасну міграційну політику можна розглядати на світовому і національному рівнях. На світовому рівні вона виявляється в діях міжнародних організацій, визначених в документах і рекомендаціях ООН, МОП і МОМ, які ухвалюють на різних засіданнях і конференціях.

На національному рівні міграційна політика представлена національною політикою держав, які проводять її з урахуванням сучасних масштабів, напрямів і особливостей переміщення населення між країнами, а також соціально-економічних наслідків міграції.

Державне регулювання у будь-якій сфері життєдіяльності, зокрема міграційній, спочатку припускає розгляд таких базових понять, як концепція, політика і програма. Концепція регулювання міграційних процесів є системою поглядів на зміст та основні напрями діяльності органів державної влади у сфері управління.<sup>115</sup>

Вона становить фундамент міграційної політики, визначає межі правового, економічного та ідеологічного простору, в межах якого можуть формуватися програмні документи щодо міграції населення й інших напрямів державного регулювання.

При виборі концепції велике значення мають національно-історичні особливості країни. Основними елементами концепції міграційної політики, крім принципів, що визначають правовий і етичний простір, у межах якого

---

<sup>115</sup> Безуглий П.Г. Теоретичні засади дослідження міграційних процесів. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/pollife\\_2018\\_1\\_3.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/pollife_2018_1_3.pdf).

припускається певний вплив на міграційні процеси, виступає мета, окреслені нею завдання з усіх напрямів міграційної діяльності, пріоритети і механізми. Початковим при цьому є обґрунтування мети. Як зазначено вище, правову основу концепції становлять загальноновизнані принципи і норми міжнародного права та національного законодавства.

Розробку концепції регулювання міграційних процесів доцільно розпочати з ретельного аналізу соціально-економічної ситуації впродовж достатньо тривалого проміжку часу і розглядати як політичну, економічну і соціальну функцію влади. На цьому етапі передбачається також аналіз факторів, що впливають на міграційну ситуацію та її подальший розвиток.<sup>116</sup>

При теоретичному обґрунтуванні концепції державної міграційної політики, О. Воробйова пропонує застосувати три основні підходи до вивчення міграції:

- розгляд міграції у взаємозв'язку з трьома її стадіями (тристадійний підхід – формування міграції, реальні переміщення і приживлюваність мігрантів);

- виокремлення основних міграційних проблем і проблемно-однорідних груп мігрантів і територій (проблемний підхід);

- облік як об'єктивних (умов життєдіяльності), так і суб'єктивних (особових) факторів (поведінковий підхід).<sup>117</sup>

Л. Рибаківський вважає, що фактори потрібно розглядати не щодо міграції населення загалом, а відповідно до положень тристадійності міграційного процесу, аналі-

---

<sup>116</sup> Бублій М. П. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/2/03.pdf>.

<sup>117</sup> Воробьева О. Д. Проблемы и противоречия современной миграционной политики России / О. Д. Воробьева // Проблемы прогнозирования. М., 2008. С. 114–123.

зуватися або на першій стадії (формування руху), або на завершальній стадії (приживлюваність новоселів).<sup>118</sup>

Такий підхід зумовлений тим, що набори факторів на першій і третій стадіях неоднакові. Аналіз факторів, що визначили наявну ситуацію, має бути основою для опрацювання можливих сценаріїв у перспективі.

Різні сценарії дають можливість обґрунтовувати відповідні гіпотези міграційної поведінки населення. Кількісні розрахунки реалізації тих чи інших гіпотез дозволяють отримати варіанти прогнозів міграційної ситуації як у самій країні, так і в можливих країнах виїзду. Паралельний прогноз економічного зростання дає уявлення про попит на робочу силу. Співставлення прогнозних розрахунків потреби в робочій силі з прогнозами природного руху власного населення виявляє різницю між потребами країни в чисельності населення для економічного розвитку і власними демографічними ресурсами.

Проведений аналіз із застосуванням трьох основних підходів і обґрунтуванням гіпотез взаємного впливу міграційних процесів і соціально-економічних змін дає можливість правильно визначити головний відправний момент державної міграційної політики – провести відбір критеріїв, що використовуються при формуванні політики, визначенні її цілей, завдань, принципів та основних напрямів.

Вибрані критерії слугують основою для політичних рішень щодо регулювання міграційних процесів. На думку Н. Мкртчяна, якщо країна зацікавлена в припливі мігрантів, політичні рішення мають ухвалюватися на підставі відповідей на такі найважливіші питання:

– на які масштаби імміграції необхідно орієнтуватися в близькій, середній і довгостроковій перспективі;

---

<sup>118</sup> Рыбаковский Л. Л. Стадии миграционного процесса / Л. Л. Рыбаковский. М.: М-во по делам федерации, нац. и миграц. политики Рос. Федерации, 2007. С. 160.

– держава регулюватиме розподіл іммігрантів по території країни і якщо так, то які економічні стимули і адміністративні обмеження вона почне при цьому використовувати;

– чи прийматиме країна всіх іммігрантів на рівних умовах чи буде запропонована система критеріїв їхнього відбору;

– які механізми будуть задіяні для інтеграції мігрантів із суспільством, що їх приймає, як проходитиме процес їхньої натуралізації;

– які категорії мігрантів і види міграційних процесів потребують спеціальних методів управління.<sup>119</sup>

Розробка базових критеріїв дає змогу визначити тип політики. Будь-яка політика – це вибір певних рішень і способів їхньої реалізації в конкретній сфері життєдіяльності суспільства. Це інструмент впливу на різні соціальні процеси, до яких належить міграція населення.

При визначенні цілей, завдань, принципів і основних напрямів міграційної політики, механізмів її здійснення важливу роль відіграє вивчення, селекція і використання таких методів управління міграційними потоками, які найбільшою мірою відповідають конкретним історичним і економічним умовам держави. Відповідно міграційна політика як поняття вважається загальним, первинним щодо регулювання, що є механізмом здійснення сутності загального.<sup>120</sup>

---

<sup>119</sup> Мкртчян Н. Миграционная политика Российской Федерации: есть ли стратегия? Миграция и внутренняя безопасность. Аспекты взаимодействия: [сб. матер. IX Междунар. семинара по актуальным проблемам миграции], 23–24 июня 2008 г. М., 2008. С. 66–73.

<sup>120</sup> Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.: НАДУ, 2014. С. 448.

Таким чином, механізм регулювання – це система правових засобів, за допомогою яких впорядковуються міграційні процеси відповідно до цілей і завдань держави.

Міграційну політику можна розглядати як стандартизоване повторюване явище, яке може бути представлене діяльністю державних інститутів у вигляді наявної структури, характеризоване структурною диференціацією.<sup>121</sup>

Міграційна політика демонструє зразок взаємозв'язку і взаємозалежності внутрішньої та зовнішньої політик держави, що виявляється у специфічній особливості міграційних процесів, які залежать від комплексу соціально-економічних і природних факторів.

Отже, державна міграційна політика взаємодіє з іншими видами внутрішньої політики держави, що можна простежити за класифікацією міграційних процесів:

- із соціальною політикою, оскільки міграційні процеси залежать від соціальних факторів, які можуть бути привабливими і відштовхуючими для іммігрантів. Окрім того, іммігранти самі можуть бути причиною соціального неблагополуччя (викликати зростання соціальної напруженості, вираженої в негативному ставленні корінних жителів до іммігрантів);

- з демографічною політикою, міграція населення істотно впливає на демографічну ситуацію: у певних випадках вона сприяє зниженню «демографічного тиску», а в інших – дає змогу компенсувати природний спад народжуваності. Крім цього, міграційні процеси можуть призвести до істотних змін у статевовіковій структурі населення країни, що приймає;

---

<sup>121</sup> Мкртчян Н. В. Миграционная политика Российской Федерации: есть ли стратегия? / Н. В. Мкртчян // Миграция и внутренняя безопасность. Аспекты взаимодействия: [сб. матер. IX Междунар. семинара по актуальным проблемам миграции], 23 – 24 июня 2008 г. М., 2008. С. 66–73.

– з національною політикою в умовах глобалізації та загострення глобальних проблем (міжнародний тероризм, інфекційні хвороби), міграційні процеси впливають на соціальну і етнокультурну безпеку. Для розробки заходів щодо забезпечення соціальної безпеки необхідно глибоко розуміти суспільні настрої, пов'язані з міграційними процесами, а також механізми формування антимігрантських настроїв;

– з економічною політикою, міграційні процеси пов'язані з рухом капіталів, визначенням необхідних для регіону трудових ресурсів, стимулюванням міграційного припливу чи відпливу робочої сили;

– з геополітикою, міграційні процеси – це дієвий інструмент перерозподілу населення по території країни. Для ведення політики у сфері зовнішньої міграції необхідно враховувати двосторонні відносини з різними державами, наявність партнерських і союзницьких угод із ними.<sup>122</sup>

Міграційні процеси також можна розглядати у широкому значенні крім переселень, охоплюють всі види переміщень населення в просторі – сезонні, епізодичні, маятникові. Вони являють собою масові переміщення населення через кордони тих чи інших територій будь-якої тривалості, регулярності й цивільної спрямованості зі зміною місця проживання назавжди або на більш-менш тривалий проміжок часу, а при маятникових міграціях – і без такої зміни. Міграція населення складається з міграційних потоків, а тому саме визначення міграції вживають у збірному розумінні та у множині.<sup>123</sup>

<sup>122</sup> Бублій М. П. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/2/03.pdf>.

<sup>123</sup> Ровенчак О. Визначення та класифікація міграцій: наближенн до операційних понять. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8810/11-Rovenchak.pdf?sequence=1>.

У довідковій літературі найчастіше визначено такі види міграції, як зовнішня (міжконтинентальна та континентальна) і внутрішня, організована та неорганізована, добровільна й примусова (як називає А. Дмитрієв її, міграція працівників і спеціалістів та міграція біженців), зворотна і незворотна у (ширшому розумінні маятникова (до місяця), сезонна (від місяця до року), довготермінова (понад рік) та постійна (не передбачає повернення на батьківщину)).<sup>124</sup>

Такий набір термінів має також інше трактування. Епізодичні міграції – це ділові, рекреаційні та інші поїздки, що відбуваються не тільки нерегулярно в часі, й не обов'язково в одних і тих самих напрямках.

Маятникові міграції – це щоденні або щотижневі поїздки від місць проживання до місць роботи (і назад), що розміщені в різних населених пунктах.

Сезонні міграції – це переміщення переважно працездатного населення до місця тимчасової роботи і проживання на певний термін зі збереженням можливості повернення в місця постійного проживання. Незворотний вид (або переселення) – це міграція, що передбачає зміну постійного місця проживання.<sup>125</sup>

А. Адеподжу розмежує міграції за тривалістю таким чином: короткотермінові (менше двох років), середньотермінові (від двох до десяти років), довготермінові (більше десяти років) та постійні (понад двадцять років).<sup>126</sup>

А. Ічдуйгу подає таку класифікацію міжнародних мігрантів:

- постійні переселенці;

<sup>124</sup> Дмитриев А. Конфликтогенность миграции: глобальный аспект // Социологические исследования. 2004. №10. С. 413.

<sup>125</sup> Рыбаковский Л. Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М.: Наука, 1987. С. 200 .

<sup>126</sup> Адеподжу А. Взаимосвязь между внутренней и международной миграцией: африканская действительность // Международный журнал социальных наук. 1999. № 024. С. 111.

- тимчасові робітники-контрактники;
- тимчасові працівники-професіонали;
- нелегальні працівники;
- особи, що шукають притулку;
- біженці;
- транзитні мігранти.<sup>127</sup>

С. Колінсон виокремлює чотири види міжнародних міграцій:

- міграції економічні добровільні (трудова міграція);
- міграції політичні добровільні (наприклад, міграція євреїв до Ізраїлю);
- міграції політичні вимушені (потіки класичних «біженців»);
- міграції економічні вимушені (біженці з місць екологічних та інших видів катастроф).<sup>128</sup>

Згідно з класифікацією міжнародної міграції ООН визначено п'ять основних різновидів:

- 1) іноземці, які приїжджають у країну для навчання;
- 2) мігранти, які приїжджають на роботу;
- 3) мігранти, які приїжджають для об'єднання або створення нових сімей;
- 4) мігранти, які приїжджають для постійного поселення;
- 5) іноземці, яких допускають у країну з гуманітарних міркувань (біженці, особи, що шукають притулку тощо).

В одній із класифікацій міжнародних мігрантів названо категорії мігрантів:

- 1) легальні переселенці на постійне проживання;

---

<sup>127</sup> Ичдуйгу А. Региональные и локальные перспективы. Политика международных мигрирующих режимов: транзитные миграционные потоки в Турции // Международный журнал социальных наук. 2001. № 032. С. 142

<sup>128</sup> Collinson S. Europe and International Migration.— London; New York: Pinter Publishers, 1994. xiv + P. 210.



2) зареєстровані трудові мігранти: тимчасові некваліфіковані або низько кваліфіковані робітники та тимчасові висококваліфіковані працівники;

- 3) мігранти-інвестори з високорозвинених країн;
- 4) нелегальні мігранти;
- 5) особи, що шукають притулку;
- 6) особи зі статусом біженців;
- 7) біженці de facto (осіб, які одержали тимчасовий притулок);
- 8) екологічні мігранти.

Інша кваліфікація містить такий перелік:

- 1) тимчасові мігранти-робітники;
- 2) висококваліфіковані та ділові мігранти;
- 3) нелегальні мігранти;
- 4) біженці;
- 5) особи, що шукають притулку;
- 6) вимушені мігранти;
- 7) члени сімей мігрантів;
- 8) реемігранти (особи, які повертаються на батьківщину).<sup>129</sup>

І. Цапенко називає чотири категорії іммігрантів з точки зору правового статусу: 1) переселенці, які стали громадянами країни імміграції; 2) іноземці з постійним дозволом на проживання; 3) тимчасові мігранти, які мають візу і дозвіл на роботу; 4) нелегальні іммігранти.<sup>130</sup>

Етнопсихологи виокремлюють лише три категорії емігрантів: 1) переселенці – назавжди залишають батьківщину; 2) візитери – більш довготривало живуть в чужій країні (дипломати, студенти, бізнесмени); 3) туристи.

---

<sup>129</sup> Ровенчак О. Визначення та класифікація міграцій: наближенн до операційних понять. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8810/11-Rovenchak.pdf?sequence=1>.

<sup>130</sup> Цапенко И. Социальнополитические последствия международной миграции населения // Мировая экономика и международные отношения. 1999. № 3. С. 563.

Легальні міграції – це перетин міжнародних кордонів на законних підставах, тобто за наявності в'їзної візи на певний термін або, при перебуванні в іншій країні, продовження терміну її дії.

Більшість дослідників за цим критерієм визначають тільки два види міграції – легальну і нелегальну та відносять до другої як нелегальний в'їзд, так і легальний в'їзд, але нелегальне перебування після закінчення терміну дії візи.<sup>131</sup>

На нашу думку, мігрантів можна поділити на дві основні категорії: нелегальні мігранти – це люди, які в'їжджають і залишаються у країні, не маючи на це офіційного дозволу країни в'їзду; а напівлегальні мігранти – це люди, які в'їжджають до певної країни на законних підставах, за візою, але з різних обставин відмовляються залишити цю країну і перебувають на її території після завершення терміну, обумовленого в'їзною візою, або прибувають до будь якої країни легально, а згодом влаштовуються на роботу, маючи лише при цьому туристичну візу.

За способом реалізації можна виокремити такі види міграції: стихійна (вільна міграція людини або сім'ї в обране ними місце), організована (колективна міграція, санкціонована вищим державним або приватним органом) та ланцюгова (міграція, організована родичами або знайомими, які вже виїхали за кордон і сформували неформальні соціальні мережі для полегшення виїзду своїм країнам, надання їм інформації, фінансової допомоги та допомоги при пошуках житла і роботи на новому місці).

За кількістю осіб пропонуємо поділити міграції на: групову, тобто міграцію груп людей, які походять з однієї

<sup>131</sup> Тоба М. Психологічні особливості міжкультурної адаптації особистості до нового етнічного середовища // Соціальна психологія. 2003. № 1. С. 139.

місцевості (села чи міста) і спрямовуються в певне місце; сімейну – переміщення на певний період чи назавжди за межі адміністративної одиниці сімей (її також називають демографічною, оскільки вона впливає на демографічну ситуацію у країнах еміграції та імміграції); особну – індивідуальну міграцію неодружених людей або людей, які тимчасово розлучаються зі своїми сім'ями і мають намір рано чи пізно повернутися на батьківщину.<sup>132</sup>

Міграцію можна також класифікувати за критерієм повторюваності: одинична міграція – це мігрування на певний період або назавжди: повторювана – це тривалі поїздки в одне і те саме або в різні місця, які повторюються з певною періодичністю; епізодична – відрядження або поїздки такого ж характеру поїздки, які не є регулярними і відбуваються переважно в різних напрямках.

За критерієм відстані визначимо два основні типи міграції: внутрішню –перетин адміністративно-територіальних кордонів у межах однієї держави та міжнародну – перетин адміністративно-територіальних міждержавних кордонів або, як зазначає М. Пулен, «зміну країни місця проживання».

Міжнародну міграцію умовно розмежовують на міжконтинентальну та континентальну. До цих видів варто додати також регіональну, оскільки за розмірами континенти не завжди співмірні, а регіон (сукупність близько розташованих країн) – це значно вужче поняття. Крім того, континентальні міграції найчастіше відбуваються саме в межах одного регіону.

Згідно з критерієм тривалості міграцію найчастіше поділяють на постійну і тимчасову. Постійна міграція – це ситуація, коли мігранти залишаються на новому місці на-

---

<sup>132</sup> Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика): Енциклопедія / Упоряд. Ю. І. Римаренко; За ред. Ю. Римаренка. К.: Довіра, 1998. С. 912.

завжди, тобто змінюють постійне місце проживання, а за тимчасової міграції мігранти виїжджають лише на певний період і мають за мету повернутись.

Г. Тапінос вважає критерієм тимчасовості міграції те, що «...члени одного і того ж самого сімейного об'єднання живуть у різних місцях». Тимчасова міграція поділяється на довготривалу, короткотривалу (більше одного року та від трьох місяців до року згідно з визначенням ООН), сезонну (переважно до місця праці та проживання, що триває кілька місяців, а далі відбувається повернення до місця постійного проживання) та маятникову (означає перетин кордону на день або тиждень, у більшості випадків для виконання певної роботи).<sup>133</sup>

До чотирьох вищеназваних видів тимчасової міграції додамо ще один – міграцію транзитну. Такою називають міграцію людей, які перетинають кордони однієї або кількох країн, залишаючись на їхній території певний період, і мають за мету згодом мігрувати у країну кінцевого призначення.

Відповідно до того, наскільки міграція є добровільною, можна виокремити такі її різновиди: добровільна – рішення про міграцію приймає мігрант самостійно, примусова – це виселення або вигнання, тобто коли мігрант позбавлений права вибору, а до переміщення його примушує вища влада.<sup>134</sup>

Доцільно також визначити як окремий вид міграцію вимушену, тобто зміну місця проживання на певний період або назавжди всупереч бажанням людей, до якої спонукають стихійні лиха, війни, голод, переслідування тощо.

<sup>133</sup> Тапинос Г.ЕФ. Глобальные тенденции и проблемы. Глобализация // Международный журнал социальных наук. 2001. № 032. С. 672.

<sup>134</sup> Тихомирова Л., Тихомиров М. Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. М.: 1997. С. 516.

У таких випадках у мігранта є право мінімального вибору, наприклад, вибору часу чи напрямку міграції.

Вимушених мігрантів часто називають біженцями. Проте біженцем стає не кожен вимушений мігрант після приїзду до країни переселення. Можна назвати три типи вимушених мігрантів: особи, які шукають притулку, – претенденти на отримання статусу біженця, тобто громадяни інших держав або особи без громадянства, які, будучи вимушеними переселитися з місця свого постійного проживання, подали прохання про отримання статусу біженця в країні імміграції, але поки не отримали його; особи, які мають тимчасовий статус біженця, – громадяни інших держав або особи без громадянства, яким державні органи країни імміграції надали тимчасовий захист і права на певний період, ідентичні правам біженців; власне біженці – громадяни інших держав або особи без громадянства, які змушені були мігрувати з причин, досить вагомих для державних органів країни в'їзду, аби надати їм необхідний захист і право проживання та працевлаштування на необмежений термін, що й передбачає статус біженця.

Найбільш обширною складовою класифікації міграції є класифікація за критерієм причин і цілей. На основі цього критерію можна виокремити виокремлюємо дев'ять видів міграції.

Міграція членів сімей – це міграція, що має на меті реалізацію права на воз'єднання сім'ї, тобто воз'єднання з особами, які вже мігрували раніше (це право, однак, не є визнаним всіма країнами імміграції) або для створення нової сім'ї. Репатріація (або рееміграція) як добровільне повернення на постійне проживання на батьківщину з етнічних, економічних, соціальних причин, причин особистого характеру чи інших причин після тривалого проживання в іншій країні (або адміністративно-територіаль-

ній одиниці цієї ж країни). Сюди ж належить репатріація раніше депортованих.

Релігійною міграцією називаємо міграцію, що не має постійного характеру і пов'язана з відправленням релігійного культу (наприклад, прощі та паломництво мусульманського населення до Мекки).

До етнічних міграцій належать переселення з етнічних мотивів для поліпшення умов проживання чи збереження життя за наявності фізичної («етнічні чистки») чи етнокультурної загрози. І. Прибиткова вважає, що будь яка міграція є етнічною, оскільки кожна людина належить до певного етносу.<sup>135</sup>

Заперечимо це твердження на підставі побудови не-суперечливої класифікації, оскільки, виокремлюючи критерієм «причини-цілі», можемо стверджувати, що не кожен мігрант при переселенні керується лише етнічними причинами: здебільшого вони взаємопов'язані з цілим комплексом інших соціальних причин і не відіграють (за рідкісним винятком) самостійного значення.

Екологічною міграцією називають переселення з районів екологічних катастроф і стихійного лиха внаслідок суттєвого погіршення умов проживання. Осіб, які здійснюють екологічну міграцію, називають також «екологічними біженцями».

Туристична міграція – це здійснення туристичних поїздок, які, як правило, не мають постійного характеру та відбуваються у різних напрямках. Освітньою міграцією переважно вважається тимчасове переселення, що триває від кількох місяців до кількох років та має на меті навчання за межами адміністративно-територіальної одиниці постійного місця проживання.

---

<sup>135</sup> Прибиткова І. Сучасні міграційні процеси: теоретико-методологічні аспекти досліджень // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. 1999. № 1. С. 172.

Політичну міграцію можна поділити на два такі види:

1) міграція, що настає через зміну політичних режимів (це одиничні або масові переміщення населення, яке підтримує політичну опозицію та, відчуваючи загрозу своєму існуванню, змінює місце/країну постійного проживання); таких людей також називають політичними біженцями; до цього виду міграцій варто зарахувати переселення за умови зміни державних кордонів;

2) це міграція дипломатичного корпусу і військових або тривалі відрядження (приблизно 3–4 роки залежно від місця призначення) військовослужбовців, дипломатів, адміністративно-обслуговуючого персоналу дипломатичних установ та їхніх сімей.<sup>136</sup>

Вважаємо, що найбільш розгалуженою за структурою цього сегмента значень є економічна міграція. Відповідно до обраних критеріїв, у ній можна виокремити кілька блоків, врахування яких у польових дослідженнях доволі вмотивоване, оскільки охоплює різні аспекти цього явища, насамперед у посткомуністичних суспільствах.

Економічною міграцією є перетин внутрішньодержавних та міжнародних кордонів з метою пошуку роботи, придбання чи продажу товарів, інвестування та інших видів діяльності, що мають економічні цілі чи мотиви. Так звані економічні біженці – це люди, які виїжджають із місця постійного проживання через незадовільні економічні умови (масове безробіття, непомірно високий рівень цін, невиплату зарплати тощо) за обмеженості інших мотивів (стихійних лих, екологічних катастроф, війн).

Цей вид міграції окреслено за субкритерієм «причини». Інший різновид економічної міграції – трудову визначено за субкритерієм «цілі».

---

<sup>136</sup> Топилин А., Малаха И. Миграция высококвалифицированных кадров // Народонаселение. 2002. № 2. С. 676.

Трудова міграція – це міграція осіб, які внаслідок погіршення економічної ситуації переїжджають на іншу територію на певний проміжок часу для того, щоб найнятись на більш оплачувану роботу та забезпечити грошима сім'ю або зробити заощадження для матеріального забезпечення свого існування після повернення додому. Поширені також класифікації, де до трудової міграції зараховують будь яку міграцію для роботи у країні імміграції та міграцію з метою навчання.

Проте в дослідженні ці види міграції розмежовано за цілями й причинами. Застосовують також трактування трудової міграції як міграції з метою суто легального найму, але в цьому разі незрозуміло, як тоді класифікувати міграцію з метою найму без офіційного дозволу. З огляду на це наведене вище означення вважаємо більш правильним. Трудову міграцію можна також поділити на міграцію з метою працевлаштування за спеціальністю, одержаною раніше, та за іншим фахом, що не відповідає здобутій професії.<sup>137</sup>

Аналізуючи результати офіційної презентації в Україні Глобального звіту з людського розвитку та підсумки проведення ПРООН прес-конференції на тему «Свобода та пересування: як міграція населення може стимулювати розвиток людського потенціалу в світі та Україні», можна зробити висновок, що у світі, де майже мільярд людей (кожен сьомий житель планети) є мігрантами, міграційні процеси здатні збільшити людський потенціал як мігрантів і громад, які їх приймають, так і тих, хто залишився вдома.

«Міграція може бути позитивним явищем, що значно сприятиме подальшому розвитку людини, – вважає Х. Кларк, адміністратор Програми розвитку Організації

---

<sup>137</sup> Ровенчак О. Визначення та класифікації міграцій: наближення до операційних понять. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8810/11-Rovenchak.pdf?sequence=1>.



Об'єднаних Націй (ПРООН). – Але для того, щоб реалізувати свої переваги, вона має мати насприятливе політичне підґрунтя».

Міграція загалом дає змогу підвищити прибутки людини, розширити можливості отримання медичної допомоги та освіти. Однак найважливіше – це можливість вирішувати на свій розсуд, де жити, що є головним елементом свобод та прав людини, як зазначається у звіті. Вони підкреслюють, що зниження бар'єрів та інших обмежень.

Узагальнюючи наведені вище міркування щодо визначення змісту і призначення міграційної політики в Україні, звернемо увагу на такі основні її елементи:

а) системність і комплексність заходів держави в частині реалізації завдань міграційної політики;

б) правовий, фінансовий та контролюючий вплив держави на міграційні процеси в Україні.

Міграційна політика має визначені цілі і політичні завдання, для вирішення яких потрібно забезпечити:

1. активізацію іммобільної міграційної рухливості, тобто того сегмента населення, яке переважно проживає в сільській місцевості й швидко кількісно зростає, щоб на цій основі істотно підвищити ступінь реалізації спроможності до його переселення;

2. подальше підвищення рівня приживаності новоселів у районах інтенсивного економічного освоєння, розташованих, як правило, на сході і півночі країни, де досі не завершений процес формування постійного складу населення;

3. раціоналізацію напрямів і масштабів територіального переміщення населення, що має два аспекти: для сільської місцевості багатьох районів країни вона полягає у зменшенні міграційного впливу населення, тобто зниженні ступеня реалізації його міграційної рухливості; а для

великих і особливо столичних міст – в обмеженні міграційного напливу, досягненні раціональних співвідношень у джерелах демографічної динаміки.<sup>138</sup>

Об'єктом міграційної політики в Україні є територіальне переміщення населення.

Суб'єктами внутрішньої міграційної політики є громадяни України, які здійснюють територіальне переміщення.

Суб'єктами зовнішньої міграційної політики в Україні є її громадяни, громадяни інших держав і особи без громадянства, які перетинають державний кордон України.

Державна міграційна політика формується за такими основними принципами:

– забезпечення кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, свободи пересування, вибору місця проживання, права вільно залишати територію нашої країни, за винятком обмежень, встановлених законодавством, а також права в'їжджати в Україну її громадянам;

– забезпечення державної безпеки та національних інтересів, а також загальнодержавних підходів у проведенні міграційної політики;

– захист прав і свобод та законних інтересів громадян України, іноземців і осіб без громадянства, недопустимість створення для них безпідставних пільг чи переваг, які б ставили їх у привілейоване становище порівняно з громадянами нашої країни;

– недопущення будь-яких виявів дискримінації, забезпечення умов для реалізації мігрантами своїх прав, свобод і законних інтересів, а також виконання обов'язків, передбачених законодавством;

---

<sup>138</sup> Бублій М. П. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/doc/2/03.pdf>.

– запобігання масовим стихійним і нерегульованим процесам міграції населення як усередині країни, так і за її межі за допомогою створення спеціальних державних соціально-економічних та національно-культурних програм, що базуються на науковому прогнозі міграційного потенціалу, напрямів міграційних потоків з урахуванням сучасної та передбачуваної соціально-економічної й суспільно-політичної ситуації;

– протидія незаконній міграції, працевлаштуванню мігрантів і торгівлі людьми;

– взаємодія та координація діяльності органів виконавчої влади і громадських організацій у сфері міграції на державному та міжнародному рівнях;

– рівноправна співпраця України з державами-партнерами з питань міграційних процесів шляхом підтримання взаємовигідної співпраці за загальновизнаними принципами та нормами міжнародного права.

На виконання державної міграційної політики впливають такі системи і підсистеми:

1. економіка України.
2. правова система України.
3. соціально-культурна система України.
4. демографічна система України.
5. екологічна система України.

Економічна система України перебуває в стані кризи. Створюються умови для виходу України на міжнародний ринок праці. Наслідки цієї тенденції переважно негативні та полягають у посиленні відпливу за кордон носіїв дефіцитних професій, що спричиняє незбалансованість вітчизняного ринку праці й неотримання валютних надходжень від українських громадян, які працюють за кордоном.<sup>139</sup>

---

<sup>139</sup> Бальок Н.В. Про міграційну політику України. URL: [http://science2016.lp.edu.ua/sites/default/files/Full\\_text\\_of\\_%20papers/vnulpurn\\_2016\\_845\\_5.pdf](http://science2016.lp.edu.ua/sites/default/files/Full_text_of_%20papers/vnulpurn_2016_845_5.pdf).

На думку Н. Тиндик, недосконалість нашого міграційного законодавства негативно відображається насамперед на рейтингу України у світі, викликає незадоволення іноземних держав, які змушені самотужки боротися проти українських трудових нелегалів.<sup>140</sup>

Як зазначено в Законі України «Про зовнішню трудову міграцію», під час перебування за межами України трудовий мігрант зобов'язаний забезпечити повноту та своєчасність сплати податків і зборів за майно, розташоване на території України, що належить йому на праві власності або перебуває в оренді, зокрема призначивши уповноважену особу. Однак українські мігранти розглядають цю вимогу негативно.

Необхідність вирішення таких завдань виражається у формі вимог до політичної системи, а саме: дотримання державних інтересів України, впливу держави на структуру міграційних потоків з метою збереження професійно-кваліфікаційного потенціалу країни, економічної кризи, припинення фінансування низки державних програм, згорання виробничого і житлового будівництва. Це внесло векторні корективи у внутрішню українську міграцію, в якій сьогодні відбувається переорієнтування міграційних потоків у місця їхнього початкового проживання.<sup>141</sup>

Переміщення фінансового капіталу у великі міста, простежувана тенденція концентрації певних груп мігрантів і розвиток їхньої ділової активності в міських поселеннях з багатомільйонним населенням загрожують перетворенням цих міст на центри соціальної напруженості

---

<sup>140</sup> Тиндик Н.П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні. дис. ... доктора юрид.наук. 12.00.07. Ірпінь: Державна податковаслужба України, 2009. 416 с.

<sup>141</sup> Склема Т.Ю. Нормативно-правові гарантії прав громадян України на трудову діяльність за кордоном. URL: file:///C:/Users/dell/Downloads/05.pdf.

через дестабілізуючий вплив цих груп на соціально-економічну обстановку в них.

Це відображається у визначених до української політичної системи вимогах виконання комплексних заходів, спрямованих на вирішення проблеми стабілізації через організоване залучення населення до відродження малообжитих районів, насичення трудовими ресурсами аграрного сектору економіки.

Правова система України є регулятором у ході виконання державної міграційної політики. Якщо не регулювати процеси міграції за допомогою правового механізму, то це не зупинить, а тільки сприятиме їх хаотичності. Труднощі полягають у тому, щоб знайти такі політико-правові рішення, які забезпечуватимуть інтереси України відповідно до її фінансових та організаційних можливостей.<sup>142</sup>

Активізація міграційних процесів та їхній вплив на політичний, соціально-економічний розвиток держави, її безпеку та стабільність, культурне, релігійне середовище спонукали до формування законодавства України у сфері міграції. Протягом останніх десяти років розроблено і прийнято пакет таких законодавчих актів: «Про порядок виїзду з України і вїзду в Україну громадян України» (1994 р.), «Про громадянство України» (2001 р.), «Про національні меншини в Україні» (1992 р.), «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» (2012 р.), «Про імміграцію» (2001 р.), «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (2012 р.), «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (2014 р.), «Про зовнішню трудову міграцію» (2015 р.) та ін.

---

<sup>142</sup> БЬЛОК Н. В. Про міграційну політику в Україні. URL.: [http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34590/1/4\\_20-27.pdf](http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34590/1/4_20-27.pdf).

Враховуюються прагнення України інтегруватися з європейською спільнотою та гармонізувати національне законодавство із законодавством Європейського Союзу. Певних труднощів і колізій, що гальмують процеси ефективної нормотворчості та гармонізації, можна уникнути використовуючи універсальні трудові норми, які містяться здебільшого у конвенціях і рекомендаціях Міжнародної організації праці. Україна як член організації з 1954 р., ратифікувала понад шістдесят конвенцій МОП, з яких близько двох десятків за роки незалежності. Серед цих двадцяти конвенцій є й ті, які стосуються сфери міграції. Це, зокрема, Конвенція № 21 «Про спрощення процедури інспекції емігрантів на борту суден»,<sup>143</sup> Конвенція № 48 «Про запровадження міжнародної системи співробітництва у збереженні прав мігрантів на пенсію по інвалідності, старості та на випадок втрати годувальника»,<sup>144</sup> Конвенція № 97 «Про працівників-мігрантів» (переглянута 1949 р.),<sup>145</sup> Конвенція № 143 «Про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення» тощо.<sup>146</sup>

Конвенція про статус біженців від 28 липня 1951 р. й Протокол щодо статусу біженців від 31 січня 1967 р. ратифіковані Верховною Радою України 10 січ-

---

<sup>143</sup> Конвенція про спрощення процедури інспекції емігрантів на борту суден № 21: Конвенція від 26 травня 1926 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993\\_191](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993_191) (дата звернення: 10.11.2019).

<sup>144</sup> Конвенція про запровадження міжнародної системи співробітництва у збереженні прав мігрантів на пенсію по інвалідності, старості та на випадок втрати годувальника № 48: Конвенція від 22 червня 1935 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993\\_153](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993_153) (дата звернення: 10.11.2019)

<sup>145</sup> Конвенція про працівників-мігрантів № 97: Конвенція від 01 липня 1949 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993\\_159](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993_159) (дата звернення: 10.11.2019) .

<sup>146</sup> Конвенція про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення № 143: Конвенція від 24 червня 1975 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993\\_163](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993_163) (дата звернення: 10.11.2019).

ня 2002 р. без обмежень, тому наша держава Україна зобов'язана надавати захист – право на проживання та мінімальний набір прав, визначених Конвенцією на своїй території всім біженцям, не залежно від країни їхнього походження та часу виникнення обставин, що змусили їх бути утікачами.<sup>147</sup>

Це істотно вплинуло на початок формування міграційного законодавства. Однак не можна досі стверджувати про належний рівень правової бази щодо врегулювання міграційних потоків.

Досі відсутній Закон України «Про притулок» та інші відповідні законодавчі акти, через що законодавча база врегулювання міграційних процесів залишається нині незавершеною, а вирішення міграційних проблем щораз ускладнюється.

Необхідно внести зміни і доповнення до деяких законодавчих актів України для того, щоб впровадити комплекс заходів адміністративного, кримінального, організаційного характеру з метою забезпечення відповідних державних органів правовими засобами, які будуть максимально оперативними і водночас ефективними щодо врегулювання та контролю за міграційними потоками і міграцією загалом.

Соціально-культурна система характеризується мобілізацією людських ресурсів. Її дія виявляється через сукупність таких підсистем: культурної та соціальної, що виражається через пам'ять соціальних спільностей, орієнтації, та навички людей, які виявляються в поведінці.

З одного боку, культурна підсистема створює передумови для «україномовних» у найширшому змісті слова в українському суспільстві, надаючи їм підтримку; з

---

<sup>147</sup> Конвенція про статус біженців: Конвенція від 28 липня 1951 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_011) (дата звернення: 10.11.2019).

іншого – розходження за деякими основними параметрами (звички, соціальний статус, поведінський аспект тощо), тобто взаємодія контркультур у формі «місцевого» і «стороннього» населення, є виштовхувальним фактором, що, своєю чергою, впливає на «вхід» політичної системи у вигляді вимог до коригування державної міграційної політики, спрямованої на ліквідацію вогнищ соціальної напруженості. Соціальна структура, з одного боку, створює передумови для успішного входження в неї активної частини мігрантів і в цьому виявляється дія закладених у ній інтегративних механізмів (підтримка). Однак з іншого боку, наявність у соціальній структурі українського суспільства великої кількості маргіналів, якими є мігранти, що з тих або інших причин із меншою активністю намагаються інтегруватися в це суспільство, створює загрозу функціонального розладу соціального організму.

Це визначає вимоги до політичної системи українського суспільства – виробити адекватний механізм соціального захисту, посилити патерналістську роль держави.<sup>148</sup>

Демографічна система України характеризується недостатністю природного відтворення населення, про що свідчать статистичні дані. Це створює передумови для компенсації відтворення населення України за допомогою його механічного руху населення – міграції. Інакше кажучи, демографічна система визначає перед українською політичною системою вимогу проведення заходів, спрямованих на наближення перебігу демографічних процесів до оптимального.

Підтримка, що надається демографічною системою, виявляється через сукупний ефект зменшення адаптованих витрат політичної системи, пов'язаний із соціалі-

---

<sup>148</sup> БЬЛОК Н. В. Про міграційну політику в Україні. URL: [http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34590/1/4\\_20-27.pdf](http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34590/1/4_20-27.pdf).



зацією індивідів під час їхнього долучення до економічної, культурної, соціоструктурної та інших соціальних підсистем.

Екологічна система України. Порушення екологічних норм спричиняє появу екологічних біженців. Яскравий приклад – аварія на Чорнобильській АЕС. Будучи збалансованою, екологічна система є оптимальною для додаткових трудових ресурсів.<sup>149</sup>

Отже, у цьому разі висуваються вимоги до політичної системи щодо забезпечення екологічного балансу, в іншому – екологічна система надає підтримку у формі наділення політичної системи природними ресурсами.

Можна визначити такі основні концептуальні напрями державних органів щодо реалізації державної міграційної політики, а саме:

1) підготування пропозицій щодо удосконалення законодавства у сфері міграції, створення правової бази, що визначає основні взаємні права й обов'язки держави і мігрантів;

2) захист прав мігрантів відповідно до чинного законодавства і норм міжнародного права. Цей напрям у реалізації міграційної політики передбачає необхідність вирішення таких розв'язання трьох завдань:

а) на внутрішньодержавному рівні – стимулювання зацікавленості та підвищення відповідальності органів державної влади України, неурядових організацій і підприємств усіх форм власності за забезпечення прав мігрантів у нових економічних умовах;

б) на міждержавному рівні – укладання угод із державами щодо проблем, пов'язаних з регулюванням міграційних процесів через вирішення питань дотримання прав людини й економічних інтересів мігрантів;

---

<sup>149</sup> БЬЛОК Н. В. Про міграційну політику в Україні. URL: [http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34590/1/4\\_20-27.pdf](http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34590/1/4_20-27.pdf).

в) поза державним рівнем – забезпечення ефективного захисту прав та інтересів співвітчизників, за участі діаспор за кордоном.

3) організація імміграційного контролю, регулювання міграційних потоків. Цей напрям контрольної-регулятивної функції держави охоплює сферу зовнішньої та внутрішньої міграції. Такі дії дозволять своєчасно визначати місця соціальної напруженості та вносити зміни в програми перерозподілу міграційних потоків по територіях;

4) приймання, тимчасове розміщення біженців і вимушених переселенців, організація розселення, надання допомоги, сприяння у працевлаштуванні та влаштуванні на новому постійному місці проживання. Цей напрям має за мету розвиток мережі пунктів первинного приймання, тимчасового утримання щодо кількості місць і послаблення інтенсивності потоку осіб, які шукають притулку у великих адміністративних центрах. Це дасть змогу нормалізувати криміногенну й епідеміологічну обстановку.

5) розроблення пропозицій із реалізації зовнішньої та внутрішньої політики України, яка впливає на міграційні процеси.

6) прогнозування міграційних процесів і формування державної міграційної політики з урахуванням зміни загальнополітичної й економічної ситуації.

7) розроблення регіональних і міжрегіональних програм та організація їхнього виконання. Цей напрям характеризується істотним структуруванням системи державного керування міграційними процесами з метою підвищення ефективності прийнятих державних заходів за допомогою оптимізації взаємодії структур середньої ланки щодо вироблення єдиного підходу до реалізації державної міграційної політики;

8) розподіл коштів, які виділяють з бюджету на вирішення проблем міграції, та контроль за їхнім використанням. Здійснюється насамперед визначення альтернативних джерел фінансування.

9) розроблення механізму взаємодії між правоохоронними органами та іншими суб'єктами державної влади;

10) взаємодія з українськими, міжнародними і закордонними організаціями, асоціаціями і фондами з метою надання практичної допомоги та виділення фінансових коштів для вирішення міграційних проблем. Слабким місцем політики протидії торгівлі людьми досі є необізнаність широких мас населення з цією проблемою.<sup>150</sup>

Інформування через засоби масової інформації виявилось недостатньо ефективним, насамперед щодо представників низькодохідних груп і мешканців сільської місцевості. Відповідно необхідно інтенсифікувати дії щодо інформування саме цих категорій населення про ризики зовнішньої трудової міграції, зокрема важливим є розроблення відповідних інформаційних буклетів та їхнє поширення у сільській місцевості.

Розглянуті трактування державної міграційної політики не вичерпують усього різноманіття її визначень. Таке багатство наукових характеристик зумовлене насамперед складністю процесу ведення цієї політики, різноманітністю її змісту, властивостей і суспільних функцій.

Отже, узагальнивши різні трактування дефініції, доходимо висновку, що державна міграційна політика – це цілеспрямована діяльність держави, пов'язана з прийняттям відповідальних управлінських рішень щодо регулювання міграційних процесів, виявлення та подолання міграційних викликів і ризиків, з метою поліпшення умов

---

<sup>150</sup> Євстігнєєв А.С. Проблеми правового забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування в Україні. дис. ... доктора юрид. наук. 12.00.06. К: Ін-т. держави і права ім. В.Корецького Нац.академії наук України, 2019. 434 с.

життя людей, забезпечення суспільного та світового порядку.

Таке визначення дає змогу синтезувати найважливіші ознаки й аспекти державної міграційної політики.

Першою ознакою є те, що фіксується момент, коли державна міграційна політика виражається, матеріалізується в діяльності політичних суб'єктів з метою здобути ті чи інші політичні результати, наслідки. Адже явища створені політичною системою суспільства, за принципом зворотного зв'язку суттєво впливають на формування навколишнього середовища, яке здійснює відповідно вплив на політичну систему в розподілі останньою владних повноважень.

Так, з одного боку, міграційна політика в колишньому СРСР давала змогу ефективно вирішувати завдання забезпечення трудовими ресурсами при зниженні рівня працевлаштування і прогнозувати та керувати масштабами міграції. Однак, з іншого, – саме така міграційна політика є причиною тієї міграційної ситуації, коли, наприклад, значна кількість українців перебуває нині за межами власної етнічної території.

Ця ситуація підтверджує, що міграційна політика має бути розглянута у строго визначеній системі координат, що повинна містити в собі цілі та завдання міграційної політики, детерміновані умовами навколишнього середовища як політичної, так і правової систем суспільства. Слід також звернути увагу на те, що посилення ролі міграційних процесів у суспільно-політичному й економічному житті, здійснення ефективної державної міграційної політики є не лише засобом регулювання територіального руху населення, а передусім інструментом забезпечення інтересів держави. Її ефективність визначається чітким дотриманням обраних пріоритетів, надійним правовим, організаційним, матеріальним та

інформаційним забезпеченням заходів державного регулювання міграцій.<sup>151</sup>

Другою ознакою можна вважати те, що під час реалізації державної міграційної політики діють державні органи виконавчої влади, компетенцією яких входить здійснення державної міграційної політики з різноманітними інтересами й цілями. Вони з об'єктивною необхідністю взаємодіють для досягнення головної мети.

Ця взаємодія може ґрунтуватися на принципах координації, субординації діяльності, політичної згоди і протидії. Має бути здійснено інституціональне структурування системи зовнішньої трудової міграції, що означає організацію міжвідомчої взаємодії органів виконавчої влади загальнодержавного й обласного рівнів, а також по горизонталі між державними і недержавними структурами. Поряд з цим слід передбачити створення нормативно-правової бази шляхом укладання угод із державами, що регулюють комплекс питань зовнішньої трудової міграції, а також здійснити економічне регулювання, тобто забезпечити акумуляцією валютних коштів трудящих-мігрантів – українських громадян та інвестування цих коштів в вітчизняну економіку.

Третьою ознакою є глибинна, суттєва риса державної міграційної політики як суспільного явища – це її прямиий або непрямиий зв'язок з політичною владою. Тільки ця суттєва риса дає змогу розмежувати міграційну політику від інших суспільних явищ. У цьому розумінні міграційна політика є сукупною частиною відповідних напрямів зовнішньополітичної, економічної, демографічної, соціально-інтеграційної, соціально-культурної та іншої діяльності держави, її структур та інститутів. Міграційна політика є

---

<sup>151</sup> Гречко О.Ю. Актуальні виклики і тенденції розвитку міграційної політики України. URL: <file:///C:/Users/dell/Downloads/742-%23%23default.genres.article%23%23-1517-1-10-20160510.pdf>.

взірцем взаємозв'язку і взаємозалежності внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Необхідно також розробити єдину систему обліку зовнішньої міграції, розвинути співробітництво з українськими громадами, представляючи інтереси співвітчизників за кордоном, залучаючи в Україну висококваліфікованих іноземних працівників переважно з етнічних українців, беручи участь у міжнародних конференціях, форумах із проблем гуманізації відносин.

Разом з тим, варто підвищити наукове обґрунтування і прогнозування еміграційних та імміграційних потоків, їхніх причин, змін і наслідків впливу. Вплив на правову та соціальну обстановку і міграційну ситуацію не достатньо досліджений ученими, потребує наукового обґрунтування та прогнозування.

Четвертою ознакою є те, що державна міграційна політика впливає на інтереси мільйонів людей, а тому вважається багатоцільовою. Одна з головних і довгострокових цілей міграційної політики – створення необхідних умов для поліпшення життя людини. Така політика завжди має підтримку в народі. Навпаки, політика, що призводить до зuboжіння більшості населення країни, порушує принцип соціальної справедливості, викликає незадоволення людей. Інша найважливіша і постійна мета політики, насамперед державної, – забезпечення в країні та світі належного порядку, безпеки і спокою.

Імміграційний контроль має бути складовою державної міграційної політики, що забезпечує захист прав та інтересів громадян України, іноземних громадян й осіб без громадянства у вирішенні питань виїзду з нашої країни, вїзду на її територію, вибору місця проживання. Органи імміграційного контролю мають забезпечити дотримання іноземцями правил транзитного проїзду через територію

країни і здійснення заходів для запобігання нелегальній міграції.

На наш погляд, слід виробити комплекс заходів за взаємодії суб'єктів владовідносин загальнодержавного й обласного рівнів, закріплених перспективою розвитку приймаючих регіонів, службовців, будучи стимулом для основної частини мігрантів самостійно забезпечити власною облаштованістю. Держава в цьому разі зобов'язується патронувати лише соціально незахищені категорії мігрантів через безоплатні позички, надання житлової площі, створення центрів реабілітації й ін.

Варто також вдосконалити облік і контроль осіб, клопотання яких полягає у визнанні їх біженцями, забезпечити санітарно-епідеміологічне їхнє обстеження, забезпечення депортацію тих осіб, які не мають підстав претендувати на статус біженця, а також урегулювати потоки біженців, що визначає необхідність створення механізму первинного їхнього прийому та контролю.

Слід також створити принципово нову концепцію освоєння малообжитих районів з обліком впливу населення, що відбувається в них.

П'ята ознака – державна міграційна політика України, що формалізується у певні стандарти, які мають її цивілізувати. Для України пристосування міграційної політики об'єднаної Європи передбачає досягнення відповідності європейським стандартам у сфері міграційного законодавства та менеджменту. Правові норми котрі є обов'язковими для країн-членів Євросоюзу, так звані «*acquis communautaire*», необхідно поступово адаптувати до законодавства, а адміністративна практика має бути наближена до загальноприйнятої в Європі.

При цьому, успішне просування у цьому напрямі, з одного боку, є передумовою поглиблення міжнародного співробітництва, отримання фінансової та технічної допомо-

ги, спрямованої на посилення спроможності українського уряду управляти міграційними процесами, а з іншого, – умовою ширшого доступу населення України до можливостей вільного пересування Європою, тобто повноцінної присутності українців у загальноєвропейському міграційному просторі.

Вплив міграційної політики ЄС на Україну спостерігався в кількох аспектах. По-перше, політика Євросоюзу щодо віз та кордонів, протидії нелегальній міграції, заохочення імміграції фахівців та студентів, захисту прав мігрантів тощо була вагомим чинником динаміки міграційних переміщень населення України.

По-друге, прагнення України після здобуття незалежності побудувати демократичну, відкриту для світу державу на основі загальноприйнятих в Європі принципів поваги до прав людини об'єктивно окреслило формування міграційної політики на тих самих засадах, що застосовані в ЄС, зробило уможливило широке використання накопиченого досвіду у сфері регулювання міграційних процесів.

По-третє, зовнішньополітичний вектор міграційної політики ЄС забезпечив поступальний розвиток співпраці з Україною у міграційній сфері, надання їй конкретної технічної, фінансової, інформаційної допомоги з метою посилення спроможності держави регулювати міграційні процеси, що помітно сприяло розробці міграційного законодавства, розбудові відповідних органів виконавчої влади.

Шостою ознакою ми вважаємо слід охарактеризувати міграційну політику саме з правової точки зору, де більш детально увага зосереджена здебільшого на концептуальних підходах до аналізу правової системи та її ролі в розвитку і функціонуванні нашої молоді Української держави.



Особливо важлива роль у вирішенні завдань гармонізації як суспільства в загалом так і держави зокрема належить правовій системі. Саме вона має здійснювати певний вплив на характер змін у суспільстві, сприяти олюдненню держави і права, удосконаленню законодавчого процесу, підвищенню ефективності правового регулювання, формуванню правосвідомості як громадян України, так і всіх іноетників.

Ознаками низької ефективності державної міграційної політики є невелика частка легальних працівників серед іноземців, надзвичайно низький рівень охоплення заробітчан працевлаштуванням за допомогою офіційних посередників, невирішеність численних проблем зовнішньої трудової міграції, зокрема низький рівень соціальної захищеності українських працівників за кордоном, формування у частини населення (особливо в західних областях) стійких стереотипів, що пристойний рівень життя забезпечує лише закордонна зайнятість.

Сьогодні актуальним є зосередження уваги фахівців-мігрантознавців на принципового характеру положеннях державної міграційної політики України щодо державної підтримки українців, які проживають у країнах СНД, Балтії та далекого зарубіжжя, врегулювання статусу кримськотатарського народу, співпраці з міжнародними організаціями в протидії та боротьбі з нелегальною міграцією, облаштування кордонів, приведення українського міграційного законодавства у відповідність до вимог міжнародних норм і принципів міграції, правового врегулювання інтенсивних потоків зовнішньої трудової міграції, соціального захисту українських громадян, які працюють за кордоном.

Слід погодитися із висновком, що в регулюванні міграційних процесів, які прямо чи опосередковано впливають на стабільність міграційного простору, консенсу-

альні відносини між державою і мігрантами мають бути легітимно усвідомленими та реалізованими. Загалом вважається, що масовий відплив робочої сили з України за кордон негативно впливає і впливатиме в майбутньому на розвиток всієї економічної системи країни, значно послаблює її економічний (у т. ч. науково-технічний) потенціал, інтелект нації, а отже, економічний суверенітет держави. Зайняті на низькокваліфікованих робочих місцях за кордоном висококваліфіковані, з високим освітнім рівнем трудові мігранти з України не збагачуються знаннями, досвідом і трудовими новаціями, як традиційно передбачається.<sup>152</sup>

За нинішніх умов міграційна політика держави має базуватися на системі правових, адміністративних, організаційно-фінансових заходів, а також інформаційному забезпеченні урядовими структурами та громадськими організаціями й об'єднаннями упорядкування міграційного простору, регулювання міграційного руху населення позицій національних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їхньої соціальної, демографічної та економічної структур.

Режим і заходи міграційної політики держави мають сприяти ретельному відстежуванню міграційних процесів, їхніх сучасних тенденцій та явищ, оперативному реагуванню на зміни й їхньому контролю їх з метою підпорядкування загальнонаціональним і регіональним інтересам та особистим потребам мігрантів.

Узагальнюючи всі вищезазначені визначення та характеристики, можна підбити підсумок, що міграційна політика – це сукупність заходів (комплекс правових, фінансових, адміністративних й організаційних), які охоплюють процес прийняття управлінських рішень щодо

---

<sup>152</sup> Рой І. Міграційні процеси в системі державного регулювання демографічної безпеки України. URL: file:///C:/Users/dell/Downloads/Vnadu\_2010\_3\_33.pdf.

регулювання міграційних процесів із позицій міграційних пріоритетів, впорядкування міграційних потоків, боротьби із нелегальною міграцією, які має регулювати державна влада.

Міграційна політика демонструє взаємозв'язок і взаємозалежність внутрішньої та зовнішньої політик держави, що виявляється у специфічній особливості міграційних процесів, які залежать від комплексу вищевказаних факторів.

На основі проведеного аналізу, можна стверджувати, що в науці адміністративного права на сьогодні виникають певні проблеми теоретичного характеру, пов'язані з темою дослідження, які необхідно вирішити для подальшого її розвитку та вдосконалення міграційного законодавства України.

Отже, поняття «міграційна політика» потребує на сьогодні нового осмислення в науці адміністративного права, тобто визначення свого змісту, системних і структурних елементів, оскільки, переважно вона розглядається з точки зору економіки, соціології, міжнародних відносин та політології.

Генезис розвитку міграційних процесів в Україні є доволі складний, але одночасно багатообіцяючий процес. Про це свідчить проведений аналіз на основі визначення конкретних обставин та причин виникнення міграційних процесів і відповідно ухвалення низки нормативно-правових актів.

В умовах глобальної інтенсифікації міграційних процесів, активної участі населення України в таких процесах зростає необхідність ефективного державного регулювання у зазначеній сфері, яке є передумовою використання позитивного потенціалу міграції з метою розвитку, мінімізації її негативних наслідків, забезпечення прав і свобод мігрантів та усього населення загалом. З огляду на це удо-

сконалення міграційної політики повинно бути одним із пріоритетів державної політики.

Оскільки Україна одночасно є державою походження, призначення та транзиту мігрантів, територією різнохарактерних, різноспрямованих та різномасштабних міграційних потоків, забезпечення державного регулювання у сфері міграції є складним завданням, вирішення якого потребує комплексного, системного підходу, належного фінансування, кадрового та наукового забезпечення. Крім того, це ще раз підкреслює актуальність виникнення нових міграційних викликів та загроз у зв'язку із політичними, економічними та військовими процесами, які відбуваються в країні.

---

## Розділ 2

# ОСНОВИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

---

### ***2.1. Особливості нормативно-правового забезпечення державної міграційної політики України***

Правові основи будь-якої діяльності треба визначати як систему державно-правових настанов (юридичних норм), що містяться в актах різної юридичної сили і визначають параметри належного поведження суб'єктів цієї діяльності.

Відповідно нормативною основою державної міграційної політики є система юридичних норм, за допомогою яких держава регулює, координує, контролює виникнення та розвиток міграційних явищ і процесів в Україні.

Такі норми містяться в правових, як правило, нормативних актах різної юридичної природи і сили.

В адміністративно-правовій теорії існує кілька підходів до поділу нормативних актів на певні групи.

Так, російський правник Д. Бахрах акти державного управління групує за юридично значущими ознаками: за

юридичним змістом (нормативні; індивідуальні; загальні; мішані); за колом осіб, на які поширюються норми (загального значення; міжвідомчі акти; внутрішньовідомчі); за суб'єктами, які прийняли адміністративні акти (органів виконавчої влади; акти суб'єктів влади, що не знаходяться в системі апарату виконавчої влади; акти громадських організацій, котрим делеговані державновладні повноваження); за формою (письмові; усні; конклюдентні); за функціональною роллю (планові з фінансових питань; методичного характеру; з кадрових питань; обліку; постачання та інших загальних функцій).<sup>153</sup>

Вітчизняний правознавець В. Колпаков акти державного управління поділяє: за юридичними властивостями – на нормативні (правоустановчі; загального характеру), ненормативні (індивідуальні, правозастосовні, правовиконавчі, приватні адміністративні; реалізації норм адміністративного права); за межами дії (дія актів у просторі та часі) – такі, що діють у часі на всій території без обмежень; такі, що діють на всій території протягом визначеного терміну; такі, що діють на частині території без обмежень у часі; за характером компетенції органів, що видають акти, – загального (Президента України; Кабінету Міністрів України; місцевих державних адміністрацій), галузевого (управління галузевих міністерств; комітетів; відомств; керівників відділів і служб місцевих державних адміністрацій) та функціонального управління (функціональних органів управління); за рангом органів, що приймають акти, в їх загальній ієрархії.<sup>154</sup>

Важливу роль у формування та розвитку державної міграційної політики нашої країни відіграють міжнародні

<sup>153</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для студ. вузов, обуч. по спец. «Юриспруденция» / Бахрах Д.Н. М.: НОРМА, 2000. С. 624.

<sup>154</sup> Колпаков В.К. Административное право Украины. / Колпаков В.К. К.: Юрінком Інтер, 1999. С. 736.

договори та угоди, які, за Конституцією України, є частиною національного законодавства України.<sup>155</sup>

Згідно з результатами проведеного аналізу (розділ 1) державна міграційна політика України розвивається в напрямі від загального до окремого: від усвідомлення основних завдань, визначення загальних понять і суб'єктів міграційної політики й окреслення їхньої типології до регламентації правового статусу конкретних категорій суб'єктів, процедур його набуття, зміни або позбавлення для різних учасників міграційних процесів; здійснення розробки загального механізму і детальних процедур реалізації законів.

Загалом детальний аналіз правового забезпечення державної міграційної політики України проводитимемо в контексті поетапного розвитку міграційного законодавства України, який, на нашу думку, має бути спрямований на досягнення трьох основних цілей: 1) управління міграційними процесами (обсягом та спрямованістю міграційних потоків) у Україні, у т. ч. регулювання в'їзду та виїзду мігрантів, шляхом здійснення імміграційного контролю; 2) внутрішньої адаптації та інтеграції іммігрантів на території України; 3) моніторинг та запобігання виникненню міграційних викликів та загроз у ході розвитку глобалізаційних процесів у світі.

У формуванні й становленні внутрішнього міграційного законодавства можна умовно визначити чотири етапи: а) до прийняття Конституції; б) після прийняття Конституції, що охоплює підперіод подальшої розробки, вдосконалення, систематизації та можливої кодифікації міграційного законодавства; в) період гібридної війни Росії проти України; г) вступ України до ЄС.

---

<sup>155</sup> Конституція України: прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 33; 92 п.8; 141.

Сучасні нормативні комплекси або юридичні інститути українського міграційного законодавства можна умовно поділити на адміністративно-правові, конституційно-правові та галузеві. Правові норми, що регулюють питання міграції, містяться в нормативно-правових актах різної юридичної сили. У сучасному міграційному законодавстві України визначають п'ять основних складових, серед яких – Конституція України, закони України, акти Президента України, акти центральних органів виконавчої влади, міжнародно-правові акти.

Якщо характеризувати про перший період, то однозначно слід звернути увагу на ухвалення Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1991 р., де визначено принципи державного регулювання міграційних процесів.

Важливими етапами формування міграційного законодавства в «до конституції» період здійснення міграційної політики України є Закон України «Про громадянство» від 8 жовтня 1991 р., що регулював порядок набуття, визнання та припинення громадянства України на основі принципів інтерпретації громадянства переважно як правового, ніж як політичного зв'язку громадян із державою (що узгоджується з концепцією громадянства в міжнародно-правовій практиці), і Закон України «Про національні меншини в Україні» від 25 червня 1992 р.<sup>156</sup>, в якому зафіксовано основні політичні, економічні та культурні права осіб, які належать до національних меншин, у т. ч. їхнє право на вільні контакти зі своєю історичною Батьківщиною.

Закон України «Про громадянство» є спеціальним, оскільки крім вище зазначеного, визначено також порядок оскарження рішень із питань громадянства, дій чи

---

<sup>156</sup> Про національні меншини в Україні: Закон України // Закони, постанови та інші акти, прийняті Верховною Радою України на п'ятій сесії, січень-липень 1992 р. Ч. II С. 306-309.



бездіяльності органів державної влади, їхніх посадових і службових осіб.

Серед указів Президента України в галузі громадянства значну роль відіграють ті, що спрямовані на забезпечення реалізації положень Закону України «Про громадянство України». До них належить Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України» (із змінами і доповненнями).

Цим документом, зокрема, затверджено Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства та Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень. Зазначеним Порядком провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України визначено перелік документів, які подаються для встановлення, оформлення та перевірки належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, а також процедур подання цих документів та провадження за ними, виконання прийнятих ухвалених з питань громадянства України.<sup>157</sup>

Такі акти Президента України, що за своїми юридичними ознаками є індивідуальними правовими документами, які визначають не загальні правила поведінки учасників відповідних правовідносин, а містять конкретні приписи, звернені до окремого індивіда, застосовуються одноразово та після реалізації вичерпують свою дію. При цьому змінюється правовий статус особи, у підтримку чого вона або набуває громадянство України, а з ним одержує додаткові права та виконує додаткові зобов'язання, або

<sup>157</sup> Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства: Указ Президента України № 215 від 27 березня 2001 р. (у редакції Указу Президента України від 27 червня 2006 р. № 588/2006) // Офіц. вісник України. 2006. № 26. Ст. 1875.

втрачає громадянство України, позбавляючись права на участь в управлінні державними справами.<sup>158</sup>

Досвід, набутий на початку 90-х р. ХХ ст. під час правового урегулювання становища біженців з «гарячих точок» СНД, було використано під час підготовки основного законодавчого документа у сфері захисту біженців – Закону України «Про біженців».

Перша редакція цього законодавчого акта була прийнята Верховною Радою України 24 грудня 1993 р.<sup>159</sup> (цей Закон втратив чинність після прийняття Верховною Радою України нової редакції Закону України «Про біженців», про який ітиметься нижче). Хоча на етапі ухвалення цього документа наша держава не приєдналася до Конвенції ООН 1951 р. про статус біженців і Протоколу до неї, норми українського закону значною мірою відповідали духу та букві цієї Конвенції та інших міжнародних документів. Передусім, це стосувалося його основоположних статей.

Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про біженців», терміном «біженець» розуміється «...іноземець (іноземний громадянин чи особа без громадянства), який внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, національності, ставлення до релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань вимушений залишити територію держави, громадянином якої він є (або територію країни свого постійного проживання), і не може або не бажає користуватися захистом цієї держави внаслідок зазначених побоювань та щодо якого в порядку та за умов, визначених цим законом, прийнято рішення про надання йому статусу біженця».

<sup>158</sup> Інститут громадянства як регулятор впливу на стан забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. / С.В. Дрьомов. К.: НІСД, 2017. С. 52.

<sup>159</sup> Про біженців: Закон України від 24.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 16. Ст. 90.

У червні 1995 р. Кабінетом Міністрів України ухвалено Постанову «Про посвідчення біженця». Пізніше, вже у лютому 1998 р., вона відмінена у зв'язку з прийняттям Постанови КМУ «Про затвердження Положення про посвідчення біженця».<sup>160</sup>

Одним із важливих для забезпечення вищеназваної процедури документів був також Порядок розгляду скарг на рішення про надання чи позбавлення статусу біженця, що ухвалюються органами міграційної служби, затверджений наказом Державного комітету у справах національностей та міграції від 18 листопада 1996 р. і зареєстрований Міністерством юстиції України<sup>161</sup>, що дав змогу із січня 1997 р. започаткувати процедуру оскарження рішень органів міграційної служби в адміністративному порядку.

При підготовці проекту нової редакції Закону України «Про біженців» було зроблено спробу врегулювати ті нагальні проблеми, які виникли під час застосування закону, прийнятого у 1993 р. Як за обсягом, так і за змістом нова редакція закону є набагато ширшою. Характерною його рисою є те, що відповідно до вимог Конституції України. Це закон прямої дії. В ньому відображені основні питання процедури розгляду клопотань шукачів притулку, ухвалення рішень із надання, втрати та позбавлення статусу біженця.

Серед них: обов'язковість ведення протоколу інтерв'ю з шукачем притулку, підготовки вмотивованого рішення; ознайомлення шукача притулку під його власний підпис

---

<sup>160</sup> Про затвердження Положення про посвідчення біженця: постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.1998 р. // Правовий захист біженців в Україні: Зб. док. К.: Поліграф-СКВ, 1998. С. 80.

<sup>161</sup> Порядок розгляду скарг у Державному комітеті України у справах національностей та міграції на рішення про надання і позбавлення статусу біженця, що приймаються органами міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі // Правовий захист біженців в Україні: Зб. док. К.: Поліграф-СКВ, 1998. С. 85.

із порядком здійснення процедури та оскарження рішення за клопотанням, його правами й обов'язками; внесення даних про шукачів притулку та біженців до централізованої бази даних; перевірка клопотань на повторні звернення тощо.

Надзвичайно важливим моментом є введення норми про дактилоскопію заявника, що створює умови для ідентифікації особи. У певних випадках передбачено можливість повторного розгляду клопотань. Окреслено дії працівників органів міграційної служби під час роботи з дітьми-біженцями, які прибули в Україну без супроводу дорослих.

Специфічним періодом у формуванні інститутів вітчизняного міграційного законодавства є Закон України «Про правовий статус іноземців» від 4 лютого 1994 р.<sup>162</sup> та Правила в'їзду іноземців в Україну, їхнього виїзду з України і транзитного проїзду через її територію від 29 грудня 1995 р., що регулюють в'їзд до нашої країни іноземців та осіб без громадянства.

Вперше в національному законодавстві закріплено право іноземців у встановленому порядку іммігрувати в Україну на постійне проживання або з метою працевлаштування на певний термін, а також тимчасово перебувати на її території.

Законом визначено термін вирішення питань, пов'язаних з в'їздом (виїздом) іноземних громадян; окреслено випадки, коли окремим категоріям іноземців не дозволяється в'їжджати до України; визначено порядок видворення іноземців з України; встановлено відповідальність іноземців за правопорушення.

Засади внутрішньої та зовнішньої вітчизняної міграційної політики було закладено Конституцією України

---

<sup>162</sup> Про правовий статус іноземців: Закон України // Закони, постанови та інші акти, прийняті Верховною Радою України на дев'ятій сесії, січень-лютий 1994р. Ч.І. С. 289-300.

1996 р.<sup>163</sup>, яка: закріплює право на свободу пересування та вільного вибору місця проживання будь-якої особи, що на законних підставах перебуває на території України (ст. 33); визначає правовий статус іноземців, прирівнюючи їх у правах та обов'язках до українських громадян (ст. 26).

Конституція передбачає можливість встановлення обмежень свободи пересування по території України та вибору місця проживання для осіб в умовах введення воєнного і надзвичайного стану (ст. 64). Рівною мірою це стосується громадян України, іноземців, осіб без громадянства. Обмеження мають діяти тимчасово, на час введення такого стану, пов'язаного з військовими діями, стихійними лихами, аваріями чи катастрофою, епідемією, епізоотіями, іншими форс-мажорними обставинами.

Громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, можуть вільно залишати її територію, а громадяни України – вільно повертатися в Україну. Отже, сформульовані права громадян України на вільний в'їзд і виїзд із країни. Щодо в'їзду іноземців у країну, зазначено, що вони: «...на законних підставах перебувають на території України». Слід зауважити, що аспект імміграції недостатньо виписаний у Конституції України.

У Конституції України проголошено, що громадянин України не може бути видворений за її межі, закріплено положення про неவிдачу громадянина України іншій державі, а також положення про те, що країна гарантує турботу та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами (ст. 25). У цих положеннях на законодавчому рівні враховано історичний досвід вигнання громадян із колишнього Радянського Союзу, що було доволі поширеним явищем до кінця 1980-х рр.

---

<sup>163</sup> Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. К.: Юрінком, 1996. С. 80.

Конституційні права та свободи гарантуються та не можуть бути скасовані. Згідно зі ст. 22 Конституції України при прийнятті нових законів чи внесенні змін до чинних не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. У ст. 157 йдеться про те, що Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина.

Власні права іноземці й особи без громадянства мають можливість захищати шляхом звернення в суд чи інші державні органи. Національне законодавство встановлює, що у судочинстві вони користуються тими самими процесуальними правами, що і громадяни.

Конституція України закріпила право кожного звертатися з метою захисту своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, а після використання всіх національних засобів правового захисту – у відповідні міжнародні судові установи чи відповідні органи міжнародних організацій, членом чи учасником яких є Україна (ст. 55).

Конституційним визначенням став термін «депортовані народи». Конституцією України передбачена розробка та реалізація державних програм повернення депортованих народів (п. 9 ст. 138). Це суттєвий крок уперед у юридичному визнанні означеної проблеми як проблеми державної ваги.

Таким чином, у Конституції України знайшли своє відображені різні аспекти міграційних процесів. Закріплені основи регулювання цих процесів, права на свободу пересування та вільний вибір місця проживання. Оскільки норми Конституції України є нормами прямої дії, то і звернення в суд для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Основного закону України гарантується.

Аналізуючи другий період – «після прийняття конституції», зауважимо, що на цьому етапі в структурі міграційного законодавства чіткіше виокремлюються юридичні інститути, в межах яких конкретизуються зміст та юридичні механізми здійснення відповідних норм:

1) інститут біженців (доповнення до ст. 75 Кримінального кодексу України, що скасовують кримінальну відповідальність за незаконний перетин кордону України осіб, які прибули в країну з метою отримання статусу біженців; Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положення про посвідчення біженця» від 16 лютого 1998 р.<sup>164</sup> (втратила чинність на підставі Постанови КМУ № 185 від 13.03.2013 р., а її відновлено згідно з Постановою КМУ № 415 від 12.06.2013 р.), Постанова КМУ «Про затвердження порядку надання біженцям грошової допомоги до пенсії» від 6 липня 1998 р.,<sup>165</sup> Постанова КМУ «Про затвердження Положення про прийом іноземців та осіб без громадянства на навчання до вищих навчальних закладів» від 5 серпня 1998 р. та ін.) (втратила чинність від 01.10.2013 р. та ін.); 2) інститут трудящих-мігрантів (Наказ Міністерства праці України «Про зміни та доповнення до Тимчасового положення про умови і порядок оформлення іноземним громадянам дозволів на працевлаштування в Україні» від 22 травня 1997 р.,<sup>166</sup> що розширює коло іноземців, яким не потрібний дозвіл на працевлаштування в Україні; постанови Кабінету Міністрів України № 79, 1146, 1021 та інші про порядок надання

<sup>164</sup> Про затвердження положення про посвідчення біженця: Постанова КМУ № 202 від 14 березня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202-2012-%D0%BF> (дата звернення 28.12.2019 р.).

<sup>165</sup> Про затвердження порядку надання біженцям грошової допомоги до пенсії: Постанова КМУ № 1016 від 06.07.1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1016-98-%D0%BF> (дата звернення 28.12.2019 р.).

<sup>166</sup> Наказ Міністерства праці України Про внесення змін та доповнень до Тимчасових положень про умови і порядок оформлення іноземним громадянам дозволів на працевлаштування в Україні, № 42 від 22 травня 1997 року // Офіційний вісник України, 1997, число 26. С. 64-65.

медичної допомоги іноземним громадянам, які тимчасово перебувають на території України; 3) інститут запобігання нелегальній міграції (Указом Президента України «Про питання імміграційного контролю» від 9 січня 1999 р.<sup>167</sup> координацію діяльності органів виконавчої влади щодо боротьби з незаконною міграцією покладено на Державний комітет у справах охорони державного кордону України, збільшено розміри адміністративних штрафів за сприяння нелегальній міграції; Наказом Державного комітету у справах охорони державного кордону України, Міністерства внутрішніх справ України від 25 грудня 1997 р. передбачено затримання та видворення за межі держави порушників законодавства України про державний кордон тощо).

Особливе значення для державного регулювання міграційних процесів має Закон України «Про імміграцію», проект якого остаточно узгоджений між міністерствами і відомствами ще в 1994 році, а ухвалений лише 7 червня 2001 р.<sup>168</sup> Цей закон визначає умови і порядок імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства, враховуючи досвід, набутий світовим товариством щодо забезпечення прав і свобод людини. Відповідно іммігрантами визнаються іноземці чи особи без громадянства, які отримали дозвіл на імміграцію і прибули в Україну на постійне проживання або, перебуваючи в нашій країні на законних підставах, отримали дозвіл на імміграцію і залишилися в Україні на постійне проживання (ст. 1). Законом визначено засади правового статусу іммігрантів, зазначено, що імміграція в Україну здійснюється відповідно до квот, які Кабінет Міністрів України буде встановлювати на кожний

<sup>167</sup> Питання імміграційного контролю: Указ Президента України №4/99 від 9 січня 1999 року // Офіційний вісник України, 1999. № 2. С. 37.

<sup>168</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо боротьби з нелегальною міграцією: Закон України від 18 січня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 13. Ст. 66.



календарний рік, передбачено умови надання дозволу на імміграцію та видачі посвідки на постійне проживання, порядок подання й оформлення відповідних документів, повноваження державних органів.<sup>169</sup>

Особі, яка постійно проживає за межами України й отримала дозвіл на імміграцію, дипломатичне представництво чи консульська установа України за її зверненням оформляють імміграційну візу, що є чинною протягом року з дня її оформлення. Зазначена особа в'їжджає на територію України в порядку, встановленому її законодавством. Після прибуття іммігранта в Україну він має звернутися протягом п'яти робочих днів до спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції за місцем проживання із заявою про видачу йому посвідки на постійне проживання. До заяви мають додаватися копія паспортного документа заявника із проставленою в ньому імміграційною візою та копія рішення про надання дозволу на імміграцію. Орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції протягом тижня з дня прийняття заяви видає іммігранту посвідку на постійне проживання. Особі, яка перебуває на законних підставах в Україні та отримала дозвіл на імміграцію, орган спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції за місцем її проживання видає посвідку на постійне проживання протягом тижня з дня подання нею відповідної заяви.

У прикінцевих положеннях цього закону міститься рекомендація Президенту України щодо визначення центрального органу виконавчої влади, на який має бути покладено виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції, та приведення своїх актів у відповідність до цього закону.

---

<sup>169</sup> Науково-практичний коментар до Закону України “Про імміграцію”. К.: “МП Леся”, 2003. С. 208.

З метою більш ефективної організації виконання Закону України «Про імміграцію» Президент України видав відповідний указ, яким поклав на Міністерство внутрішніх справ України виконання функцій спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань імміграції.

Зазначимо, що на виконання ст. 5 Закону України «Про імміграцію» Кабінет Міністрів України 26 грудня 2002 р. прийняв постанову, якою затвердив Порядок формування квоти імміграції, Порядок провадження за заявами про надання послуг на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень та Порядок оформлення і видачі посвідки на постійне місце проживання.<sup>170</sup>

Слід зауважити, що відсутність протягом десяти років цього закону, по-перше, суттєво ускладнила завдання регулювання міграційними процесами, діяльність міністерств і відомств. Мається на увазі, що відбувалась постійна реорганізація органів управління, що відповідають за здійснення ефективної міграційної політики.

Так, за період 1994–1997 рр. відбулось щонайменше три реорганізації Міністерства України у справах національностей. У 1996 р. замість ліквідованого міністерства створюється Державний комітет України у справах національностей та міграції. 4 вересня 2000 р. постановою Кабінету Міністрів України затверджено Положення про Державний департамент у справах національностей та міграції, який відповідно до ст. 1, є урядовим органом державного управління, що діє в складі Міністерства юстиції України і підпорядковується йому. Подальша реорганіза-

---

<sup>170</sup> Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання послуг на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, Порядку оформлення і видачі посвідки на постійне місце проживання: Постанова Кабінету Міністрів України № 1983 від 26 грудня 2002 року // Офіційний вісник України. 2002. № 52. Ст. 2400.

ція основного органу регулювання міграційних процесів здійснюється згідно з Указом Президента України «Про Державний комітет України у справах національностей та міграції» (вересень 2001 р.) (комітет створений на базі Державного департаменту у справах національностей та міграції, який працював у складі Міністерства юстиції України). Таким чином, як зауважують деякі аналітики, міграційна ситуація в Україні розвивалася значно швидше, ніж органи, що мали її регулювати. Внаслідок цього «...реорганізаційна сфера регулювання міграції перейшла до відання більш ніж десятка відомств за відсутності чіткої координації між ними».<sup>171</sup>

Однак, через різні фактори ці проблемні питання й досі невирішено. Серед основних причин такого стану справ – порушення принципу комплексного прийняття всього пакета законодавчих і підзаконних актів у сфері регулювання міграційних процесів, відсутність реальних координаційних функцій в одного органу державної виконавчої влади, зтягування зі створенням повноцінної міграційної служби.

Фактично Державна міграційна служба України утворена в ході започаткованої у державі адміністративної реформи (Указ Президента України № 1085 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р.<sup>172</sup>) як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ.

Основними завданнями ДМС України є реалізація державної політики у сфері міграції (імміграції та еміграції), в т. ч. протидії нелегальній міграції, громадянства, ре-

<sup>171</sup> Андреева Г., Титова Т. Правовое регулирование миграции в Украине. Правовая информация. URL:<http://www.zatulin.ru/institute/sbornik/041/12.shtml>.

<sup>172</sup> Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1085 від 09.12.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 27.12.2019 р.).

естрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів (абз. 3 п. 3 Положення про Державну міграційну службу України<sup>173</sup>, затвердженого Указом Президента України № 405 «Питання Державної міграційної служби України» від 06.04.2011 р.).

У серпні 2014 р., Постановою Кабінету Міністрів України № 360 від 20.08.2014р, затверджено нове Положення про Державну міграційну службу України.<sup>174</sup>

Відповідно до цього Положення про ДМСУ визначено такі її основні завдання: 1) надання послуг у сферах громадянства, реєстрації місця проживання та документування фізичних осіб; 2) робота з іноземцями та особами без громадянства, а саме оформлення та видача дозволів на імміграцію в Україну, посвідок на постійне та тимчасове проживання, запрошень для отримання української візи, прийняття рішень про видворення, притягнення до адміністративної відповідальності порушників правил перебування в державі тощо; 3) робота з шукачами притулку, розгляд заяв щодо надання статусу біженця, а також інтеграція біженців в українське суспільство; 4) контроль за дотриманням законодавства у сфері міграції, моніторинг міграційної ситуації, здійснення заходів щодо запобігання та протидії нелегальній міграції.

Для забезпечення реалізації цих функцій у червні 2011 р. уряд схвалив рішення щодо утворення 27-ми територіальних органів міграційної служби (управлінь). ДМС передано пункти тимчасового розміщення біженців, що належали Держкомнацрелігій, а також пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які не-

<sup>173</sup> Питання Державної міграційної служби України: Указ Президента № 405/2011 від 06.04.2011 URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405/2011> (дата звернення 27.12.2019 р.).

<sup>174</sup> Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України № 360 від 20.08.2014. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF> (дата звернення 10.11.2019 р.).

законно перебувають в Україні та підлягають видворенню за межі держави, що раніше перебували у віданні МВС.

На цьому реформування органів державного управління у сфері міграції не завершилося. Оскільки функції з управління трудовою міграцією громадян за кордон Державній міграційній службі України передані не були, хоча потреба у посиленні регуляторної діяльності в цій сфері не викликала сумнівів, відповідно до нового Закону України «Про зайнятість населення» функції з реалізації державної політики у сфері трудової міграції було покладено на Державну службу зайнятості України.

Відповідно до Положення про Державну службу зайнятості України видає працедавцям дозволи на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, веде облік таких дозволів; здійснює ліцензування діяльності посередництва у працевлаштуванні за кордоном і контроль за додержанням суб'єктами господарювання відповідних ліцензійних умов; сприяє адаптації на ринку праці громадян України, що повертаються з-за кордону; бере участь у здійсненні міжнародного співробітництва для вирішення проблем трудової міграції, у підготовці відповідних міжнародних договорів України та виконанні її зобов'язань, які з них випливають.

Законодавчим актом, до другого періоду є також Закон України № 2235-III «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р.<sup>175</sup> Фактично 18 січня 2001 р. Верховна Рада України прийняла нову редакцію Закону України «Про громадянство України», що замінила Закон України «Про громадянство України» від 8 жовтня 1991 р. Незважаючи на його невеликий обсяг, цей закон є юридично цілісним, внутрішньо узгодженим і зведеним за змістом, оскільки забезпечує регулювання суспільних відносин у галузі гро-

<sup>175</sup> Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14> (дата звернення 12.01.2019 р.).

мадянства. До того ж його роль полягає в тому, щоб сформувати стабільність та наявність єдиних правових приписів у сфері реалізації права на громадянство.

Закон України «Про громадянство України» є невеликим за обсягом і до нього неодноразово вносилися зміни. Найсуттєвіші зміни та доповнення були внесені 16 квітня 1997 р. та 18 січня 2001 р.

Цей закон є спеціальним, адже саме в ньому визначено правовий зміст громадянства України, підстави й порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, а також порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їхніх посадових і службових осіб.

Зв'язок між реалізацією положень Закону України «Про громадянство України» та міграцією простежується через такий важливий аспект, як набуття громадянства України за кордоном за територіальним походженням, тобто вихідцям з України, у т. ч. особам, раніше депортованим за межі її території, та їхнім нащадкам можна набувати громадянство України, постійно проживаючи на території інших держав.

З набуттям громадянства України на них поширюється дія Закону України «Про порядок виїзду з України та вїзду в Україну громадян України». Громадянин України може вільно вїхати в Україну за національним паспортом.

Одне з головних місць після законів у структурі законодавства про громадянство України посідають укази Президента України. Серед указів Президента України в галузі громадянства суттєве місце посідають укази, спрямовані на забезпечення реалізації положень Закону України «Про громадянство України».

До цієї групи належить Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про грома-

дянство України» від 27 березня 2001 р. із змінами і доповненнями, внесеними Указом Президента України від 27 червня 2006 р. Останнім указом затверджено нову редакцію Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства<sup>176</sup> та Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень.<sup>177</sup>

Цей Порядок має важливе значення для належної реалізації Закону України «Про громадянство України». У ньому визначено перелік документів, які подаються для встановлення, оформлення та перевірки належності до громадянства України, прийняття до громадянства України, оформлення набуття громадянства України, припинення громадянства України, скасування рішень про оформлення набуття громадянства України, а також процедур подання цих документів та провадження за ними, виконання прийнятих рішень з питань громадянства України.

Дія Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»<sup>178</sup> від 11.12.2003 р. поширюється на всі категорії фізичних осіб, які на законних підставах перебувають на території України. У законі чітко зазначені підстави, що визначаються законними для перебування на території України, умови реєстрації місця проживання, місця перебування, зняття з реєстрації місця проживання.

---

<sup>176</sup> Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства: Указ Президента України № 215 від 27 березня 2001 р. (у ред. Указу Президента України від 27 червня 2006 р. № 588/2006) // Офіц. вісник України. 2006. № 26. Ст. 1875.

<sup>177</sup> Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень: затв. Указом Президента України № 215 від 27 березня 2001 р. (у ред. Указу Президента України від 27 червня 2006 р. № 588/2006) // Офіц. вісник України. 2006. № 26. Ст. 1875.

<sup>178</sup> Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закону України № 1382-IV від 11.12.2003. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1382-15> (дата звернення 24.11.2019 р.).

Закон закріплює підстави (щодо території та щодо окремих категорій осіб), що обмежують свободу пересування. Ухвалення цього закону є вчасним і важливим у вирішенні міграційних питань в Україні.

Наступним фундаментальним законом у сфері міграції є Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22.09.2011 р.<sup>179</sup> Він визначає правовий статус іноземних громадян та осіб без громадянства в Україні, закріплює основні права, свободи та обов'язки іноземних громадян й осіб без громадянства, які проживають чи тимчасово перебувають у країні, а також порядок вирішення питань, пов'язаних з їх в'їздом в Україну чи виїздом з України.

У Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» терміни вживаються в широкому розумінні: «Іноземцями визнаються іноземні громадяни – особи, які належать до громадянства іноземних держав і не є громадянами України, та особи без громадянства – особи, які не належать до громадянства будь-якої держави» (ст. 1).

З точки зору юрисдикції держави, на території якої перебувають іноземці, таке визначення поняття «іноземці», на наш погляд, не може сприйматися як незаперечне. Так, правове становище іноземного громадянина у будь-якій державі є своєрідним: перебуваючи під юрисдикцією країни знаходження і будучи зобов'язаним дотримуватися її Конституції, законів і підзаконних актів, він зберігає з країною свого громадянства юридичний зв'язок, правовий статус своєї держави та користується її захистом.

Слід звернути увагу на те, що в Конституції України серед осіб, які постійно проживають або тимчасово перебувають в Україні і не є її громадянами, виділено дві кате-

---

<sup>179</sup> Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України № 3773-VI від 22.09.2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17> (дата звернення 24.11.2019 р.).



горії: «іноземці» та «особи без громадянства». І хоча визначення цих понять не подається, з тексту ст. 26 випливає, що до категорії «іноземці» віднесено громадян інших держав, у т. ч. біженців/шукачів притулку, які формально залишаються громадянами іншої держави, хоча фактично й втратили з нею зв'язок.

Слід, зважити однак, на певні аспекти регулювання правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні, де законодавством встановлено певні обмеження їхніх прав й обов'язків порівняно з обсягом прав та обов'язків громадян України, що відповідає світовій практиці та узгоджується з міжнародно-правовими документами. Зокрема, таку можливість передбачено ст. 2 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права: «Країни, що розвиваються, можуть з належним врахуванням прав людини і свого народного господарства визначати, якою мірою вони будуть гарантувати економічні права, що визнаються в цьому Пакті, особам, які не є їхніми громадянами».<sup>180</sup>

Законодавство України закріпило принцип недискримінації іноземців та осіб без громадянства: вони є рівними перед законом незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної належності, статі, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять. Такий підхід повністю відповідає положенням Статуту ООН, Загальної декларації прав людини, міжнародних пактів про права людини, інших міжнародних актів, що закріплюють принцип недискримінації.

Цей закон надає іноземцям та особам без громадянства певні права і свободи в політичній сфері. Їхнє коло значно вужче від обсягу прав громадян України, оскільки надання прав і свобод у політичній сфері безпосередньо

<sup>180</sup> Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 16 грудня 1966 року // Права людини: Основні міжнародно-правові документи. К., 1989. С. 119.

пов'язано з вирішенням проблем державного управління, забезпеченням державного суверенітету.

Згідно зі ст. 16 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, мають право вступати на загальних із громадянами України підставах до легалізованих об'єднань громадян, якщо інше не передбачено законами України і якщо це передбачено статутами цих об'єднань. Тобто іноземці та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, можуть вступати нарівні з громадянами України в профспілки, кооперативні організації, наукові, культурні, спортивні товариства та інші громадські формування, якщо це не суперечить статутам (положенням) таких організацій.

Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачено, що іноземці й особи без громадянства мають рівні з громадянами України права та обов'язки в трудових відносинах, якщо інше не передбачено законодавством України та міжнародними договорами України (ст. 8).

Аналіз законодавства України про правовий статус іноземців та осіб без громадянства засвідчує, що закладені в ньому норми загалом відповідають міжнародним стандартам у галузі прав людини. Однак чинне законодавство потребує вдосконалення і приведення його у повну відповідність до Конституції України та загальноновизнаних норм і принципів міжнародного права.

Особливе значення для здійснення ефективної міграційної політики має Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту в Україні» від 08.07.2011 р.<sup>181</sup>

---

<sup>181</sup> Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту у Україні: Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>(дата звернення 10.10.2019 р.).

При розробці Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» враховано положення Конвенції про статус біженців 1951 р. та Протоколу щодо статусу біженців 1967 р., резолюцій та рекомендацій ЄС щодо удосконалення законодавства стосовно осіб, які є шукачами притулку та потребують захисту.

Законом вперше введено допоміжні інститути захисту: додатковий та тимчасовий і створені умови надання захисту іноземцям та особам без громадянства, на яких не поширювались критерії визначення терміну «біженець», але відносно яких існували обставини неможливості видворення за межі України.

Разом з цим, відповідно до наказу МВС № 649 «Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрати і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту» від 07.09.2011 р., зареєстрованого в Міністерстві юстиції України за № 1146/19884 від 05.10.2011 р., територіальними органами Державної міграційної служби України забезпечено прийом і розгляд заяв іноземців та осіб без громадянства про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Згодом, розпорядженням Кабінету Міністрів України № 605-р. від 22.08.2012 р. затверджено План заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 р.<sup>182</sup> Таким чином, визначення поняття «біженець» в україн-

---

<sup>182</sup> Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року: Розпорядження КМУ № 605 від 22 серпня 2012 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-%D1%80> (дата звернення 12.12.2019 р.).

ському законодавстві перестало бути «вузьким» і повністю почало відповідати Конвенції про статус біженців 1951 р.

Чинне національне законодавство щодо біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, не містить положень, які б створювали перешкоди для доступу іноземців й осіб без громадянства до процедури визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Більше того, у разі незаконного перетинання або спроби незаконного перетинання державного кордону України та прибуття в країну з метою отримання притулку або набуття статусу біженця така категорія іноземців звільняється від адміністративної відповідальності, якщо вони в установленій законом термін звернулися до відповідних органів державної влади щодо надання їм притулку.

Разом з цим, з метою гармонізації національного законодавства до стандартів ЄС Законом України № 1251-VII від 13.05.2014 р. внесені зміни до ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» і визначення поняття «додатковий захист» почало повністю відповідати Директиві Європарламенту і Ради ЄС 2011/95 щодо Журналу європейського і порівняльного права, 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 щодо змісту захисту, що надається.

Отже, відтепер відповідно до пункту 13 пункту 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» особа, яка потребує додаткового захисту, – це особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. та цього закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в державі внаслідок загрози її

життю, безпеці чи свободі в країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань.

Окрім цього, Законом України № 992-19 від 04.02.2016 р. внесені зміни до ст. 10, 11 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та забезпечено можливість у разі виявлення помилок або неточностей у відомостях про особу, внесених до рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, приймати міграційній службі рішення про їхнє виправлення та здійснювати обмін документів, виданих на підставі такого рішення. На даний час в Україні функціонує три пункти тимчасового розміщення біженців (ПТРБ) на 421 місце, зокрема: у м. Одеса (200), Київській (101) та Закарпатській областях (120).<sup>183</sup>

Таким чином, можна стверджувати, що на сьогодні в Україні існує системна нормативно-правова база, яка забезпечує передумови для сталого розвитку національної системи притулку. Водночас Україна готова до подальшого етапу формування її законодавства про біженців, особливо в частині приділення уваги щодо інтеграції шукачів притулку та осіб, які отримали захист в нашій країні.

Слід зазначити також, що законодавство України взагалі не містить терміна «політичний притулок», натомість у Конституції України у ст. 26 визначено, що іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у по-

---

<sup>183</sup> Синявський П.М. Еволюція законодавства України у сфері надання притулку // Журнал європейського і порівняльного права, Вип.3, 2017. С. 344.

рядку, встановленому законом. Однак такого загального Закону про притулок Україна поки не розробила

Не менш важливим і складним етапом для ефективного здійснення реалізації міграційної політики України є «період гібридної війни Росії проти України». Процес законотворчості у міграційній сфері значно уповільнився після 2013 р. через вагомі події такі як Революція гідності, окупація АР Крим Росією та проведення антитерористичної операції (АТО) у Донецькій та Луганській областях.

Протягом останніх 4 років в Україні відбувається становлення законодавства у сфері прав внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО). Восени 2014 р. парламентом ухвалив Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».<sup>184</sup>

Необхідність ухвалення цього закону пояснювалася нагальною потребою щодо забезпечення реалізації гарантованих Конституцією України прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, надання тимчасового житла, сприяння в працевлаштуванні, продовженні здобуття освіти.

Крім того, у пояснювальній записці до відповідного законопроекту (№ 4490а-1 від 28.08.2014 р.) наголошується на тому, що він спрямований на вирішення нагальних питань з обліку та життєзабезпечення внутрішньо переміщених осіб та членів їхніх сімей у нових умовах проживання, спрощення порядку тимчасової реєстрації вимушених переселенців, містить норми щодо вдосконалення порядку та скорочення граничних термінів розгляду заяв про оформлення, переоформлення, продовження соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, забезпечення їх соціальними та медичними послугами. Цей законопроект також передбачає створення та ведення єдиного реєстру й бази даних внутрішньо переміщених осіб, надання ви-

<sup>184</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> (дата звернення 10.12.2019 р.).

мушеним переселенцям інформації щодо місць поселення та можливостей працевлаштування тощо.<sup>185</sup>

Згідно зі ст. 1 Закону України № 1706-VII «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. (далі – Закон № 1706) внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в країні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання, зокрема через або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту.

До прийняття Закону № 1706 Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову «Про облік внутрішньо переміщених осіб»<sup>186</sup>, якою затверджено порядок оформлення й видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Зазначений порядок регулює механізм видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Відповідно до абз. 19 п. 3 цього порядку заява про взяття на облік підписується заявником або особою, зазначеною в абз. 3–6 п. 2, яка дають згоду на обробку, використання, зберігання та надання Адміністрації Державної прикордонної служби України, Міністерству фінансів України для верифікації персональних даних заявника й особи, від імені якої подається заява, згідно із Законом України «Про захист персональних даних».

Таким чином, у Законі № 1706 і в Постанові Кабінету Міністрів України «Про облік внутрішньо переміщених осіб» встановлено обов'язок внутрішньо переміщених осіб надавати згоду на обробку персональних даних, що супер-

---

<sup>185</sup> Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» № 4490а-1 від 28.08.2014 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52046](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52046) (дата звернення 12.10.2019 р.).

<sup>186</sup> Про облік внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України № 509 від 01.10.2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-п> (дата звернення 12.10.2019 р.).

ечить законодавству нашої держави про захист персональних даних.

Згідно із положенням Закону № 1706 лише взята на облік внутрішньо переміщена особа може реалізувати свої передбачені законодавством України права й свободи, що підтверджує назва ст. 7: «Забезпечення реалізації прав зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту».

Відповідно до вимог ст. 4-1 Закону № 1706 з метою обліку внутрішньо переміщених осіб створюється Єдина інформаційна база даних про внутрішньо переміщених осіб. Згідно з ч. 9 ст. 4 цього документа порядок збирання та оброблення даних внутрішньо переміщеної особи затверджується Кабінетом Міністрів України. З цією метою 22.09.2016 р. уряд затвердив Порядок створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.<sup>187</sup> При цьому Міністерство соціальної політики України є відповідальним за забезпечення формування та ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. Перелік персональних відомостей, що вносяться до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, закріплено як у п. 5 Порядку оформлення й видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, так і в п. 4 порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. Слід наголосити, що в останньому документі про згоду на обробку персональних даних ідеться в окремому абзаці.

---

<sup>187</sup> Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України № 646 від 22.09.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF> (дата звернення 11.08.2019 р.).



У 2013 р. роботу щодо удосконалення міграційного законодавства продовжено, в результаті чого ухвалено відповідні закони України, розпорядчих актів уряду і МВС України. Ухвалено такі основні нормативно-правові акти: Порядок проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері, затверджений спільним наказом МВС, Мінсоцполітики України та Міносвіти України № 850/536/1226 від 04.09.2013 р.; Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України, яка була затверджена наказом МВС України № 825 від 28.08.2013 р., зареєстрованого Мінюстом за № 1654/2418625 від вересня 2013 р.; наказ Міністерства внутрішніх справ України від 24.05.2013 № 507 (зареєстрований у Мін'юсті України за № 837/23359 від 29.05.2013 р.) щодо внесення змін до Порядку реєстрації місця проживання та місця перебування фізичних осіб в Україні та зразків необхідних для цього документів, затверджений наказом МВС № 1077 від 22.11.2012 р., та до Порядку оформлення і видачі паспорта громадянина України, затверджений наказом МВС № 320 від 13.04.2012 р.; наказ Міністерства внутрішніх справ України № 681 «Про затвердження Тимчасового порядку розгляду заяв для оформлення посвідки на постійне проживання та посвідки на тимчасове проживання» від 15.07.2013 р.; наказ Міністерства внутрішніх справ України від 15.11.2013 № 1104 «Про затвердження Порядку оформлення запитань іноземцям та особам без громадянства на отримання візи для в'їзду в Україну».

Таким чином, ухвалення таких актів дало можливість ДМС з 1.01.2013 р. року виконувати повноваження з видачі паспортів громадянина України для виїзду за кордон та надання відомостей до Державного реєстру виборців (Закони України № 5492 від 20.11.2012 р. та № 5459 від

16.10.2012 р.); з 01.01.2013 р. виконувати повноваження щодо протидії нелегальній міграції; з червня 2013 р. надавати громадянам України послуги з оформлення паспортів громадянина України та реєстрації місця проживання через адміністраторів Центра надання адміністративних послуг (наказ Міністерства внутрішніх справ України № 507 від 24.05.2013 р.); з вересня 2013 р. реалізовувати в межах своєї компетенції державну політику у сфері волонтерської діяльності (Указ Президента України № 473/2013 від 02.09.2013 р.); з жовтня 2013 р. здійснювати міжвідомчі заходи «Мігрант», «Кордон», «Студент» і «Трудова міграція», з метою запобігання та протидії нелегальній міграції, а також іншим порушенням законодавства України в міграційній сфері; з грудня 2013 р. видавати закордонні паспорт громадянина України для виїзду за кордон без довідки з військових комісаріатів (Закон України № 671 від 05.11.2013 р.).

18 січня 2018 р. в Україні де-юре завершилася анти-терористична операція (АТО) на Донбасі. З ухваленням закону про реінтеграцію Донбасу (повна назва – «Про особливості державної політики щодо забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях в Донецькій і Луганській областях») завершено дискусію про статус окремих районів Луганської та Донецької областей (ОРДЛО), а також про роль Росії в конфлікті на сході України.<sup>188</sup>

Лише на четвертому році війни визнано окупацію та названо агресора. Однак залишається безліч питань щодо визначення майбутнього як окупованих Росією територій, так і відносин України з країною-агресором. Ухвале-

---

<sup>188</sup> Про особливості державної політики щодо забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях в Донецькій і Луганській областях: Закон України № 2268-VIII від 18.01.2018 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (дата звернення 08.08.2019 р.).

ний ВРУ закон тільки визначає можливий інструментарій для повернення ОРДЛО під контроль Української держави: оголошення на окупованих територіях режиму воєнного стану, введення військ, створення військових адміністрацій і переміщення товарів під контролем Об'єднаного оперативного штабу Збройних сил України.

Міграційна сфера, на сьогодні з огляду на це є причиною розшарування суспільства в окремих містах на покоління батьків-патерналістів та дітей-націоналістів. Подальший рух за цим напрямком зумовить більш глибокі структурні зміни. За відсутності «м'якої» поступової системної українізації спостерігається щоразу більша інтелектуальна міграція. Міграційні процеси загалом не є характерними для Донбасу через традиційно низьку мобільність та високий рівень осілости.

Значно гірші наслідки матиме від'їзд із регіону освіченого та економічно активного населення. Якщо питання деокупації пов'язано з військовими або дипломатичними (виконання сторонами Мінських домовленостей) успіхами, яких важко досягти, то реінтеграція здебільшого стосується внутрішньої політики України. Над завданням реінтеграції Донбасу працювали новостворене Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, Міністерство інформаційної політики України, міністерства економічного блоку та військово-цивільні адміністрації.

Останній період – «вступ України до ЄС» – етап нових міграційних викликів. Як вже зазначалось вище, реформування міграційної сфери помітно активізувалося лише після того, як на саміті Україна – ЄС у листопаді 2010 р. Україна отримала План дій з лібералізації візового режиму.<sup>189</sup>

---

<sup>189</sup> Безвізовий діалог між Україною та ЄС. План дій з лібералізації візового режиму. URL:[http://www.kmu.gov.ua/document/244813925/План%20д\\_й%20щодо%20л\\_берал\\_зац\\_%20\\_C%20в\\_зового%20режиму%20для%20Укра\\_ни.pdf](http://www.kmu.gov.ua/document/244813925/План%20д_й%20щодо%20л_берал_зац_%20_C%20в_зового%20режиму%20для%20Укра_ни.pdf) (дата звернення 12.08.2019 р.).

На нашу думку, виконання Плану дій з лібералізації візового режиму взаємопов'язано з ухваленням у жовтні 2012 р. Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», який передбачає введення для українців так званих «біометричних паспортів», що є обов'язковою умовою безвізового в'їзду на територію Євросоюзу. Слід зазначити, що регулюванню міграції у цьому документі присвячено й інші положення. Зокрема, розділ Плану дій з лібералізації візового режиму містить підрозділи «Управління міграцією» та «Політика притулку».

Міграційну проблематику окреслюють також пункти розділу 4, присвяченого фундаментальним правам, зокрема щодо свободи пересування в межах України та боротьби з дискримінацією.

На першому етапі виконання Плану дій з лібералізації візового режиму передбачено «схвалення національної стратегії управління міграцією», що й реалізовано за твердженням Президентом України Концепції державної міграційної політики України. План дій з лібералізації візового режиму також націлював нашу державу на створення ефективної інституційної структури з управління міграціями, що, відповідно сприяло формуванню Державної міграційної служби України.

У документі також зверталася увага на необхідність удосконалення правил в'їзду і перебування іммігрантів, боротьбу з нелегальною міграцією, в т.ч. процедури повернення, права осіб, які підлягають поверненню, умови їхнього утримання тощо. Відповіддю на цю вимогу було ухвалення у 2011 р. нової редакції Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

У червні 2011 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено План заходів щодо інтеграції

мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 рр. Вперше вітчизняна нормативно-правова база поповнилася документом, який визначив питання інтеграції мігрантів. Так, завдяки реалізації Плану дій з лібералізації візового режиму не лише було вирішено законодавчі проблеми, потреба в розв'язанні яких була усвідомленою, а й розпочато обговорення важливих питань законодавства.<sup>190</sup>

Зауважимо, що зміст Плану заходів з інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 роки, затвердженого урядом, достатньо вузький. Він містить усього шість пунктів, де про українських мігрантів, які хочуть повернутись, згадується лише двічі (інші пункти присвячено іммігрантам і біженцям, тобто іноземцям).

Зокрема, Планом заходів з інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 роки передбачено розробку методичних рекомендацій щодо надання працівниками державної служби зайнятості України допомоги у працевлаштуванні, професійній підготовці, перепідготовці, підвищенні кваліфікації українських мігрантів, які повернулися в Україну, а також забезпечення їхнього інформування (в т. ч. з використанням Інтернету) з питань зайнятості, провадження підприємницької діяльності, соціального забезпечення та охорони здоров'я, надання їм психологічної допомоги. Таким чином, заходи з реінтеграції осіб, які хочуть повернутись, відповідно до зазначеного документу, обмежуються, власне, сферою інформації та консультацій.<sup>191</sup>

На удосконалення міграційної політики України спрямовано також завдання Плану дій з лібералізації візового

<sup>190</sup> Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011-2015 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 653-р від 15 червня 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/653-2011-%D1%80#Text> (дата звернення 10.10.2019 р.).

<sup>191</sup> Посилення управління міграційними процесами та співпраці з питань реєстрації у Східній Європі (MIGRECO). URL: <https://iom.org.ua/sites/default/files/study.pdf>.

режиму щодо запровадження моніторингу як легальних, так і нелегальних міграційних потоків, який має забезпечити надійну інформацію про стан речей, необхідну для прийняття управлінських рішень, яка має постійно оновлюватись.<sup>192</sup>

Важливим кроком до сприяння реінтеграції трудових мігрантів, які повертаються, було розроблення на виконання Закону України «Про зайнятість населення» від 5 липня 2012 р.<sup>193</sup> механізму визнання кваліфікації, набутої під час роботи. Важливо, що документ розроблявся на тристоронній основі, за участі профспілок і працедавців. Поява відповідного механізму є однозначно позитивним явищем. Однак його практична цінність обмежена, оскільки підтвердження кваліфікації можливе лише за трьома робітничими професіями.

Ухвалення цих законів зумовило подальші зміни в законодавстві, приведення у відповідність численних підзаконних актів. Зокрема, 2012 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», яким внесено зміни до 24 законів.<sup>194</sup>

В останньому пакеті законів, необхідних для набуття безвізового режиму, у листопаді 2015 р. було ухвалено Закон України «Про зовнішню трудову міграцію». Питання законодавчого регулювання трудової міграції, захисту

---

<sup>192</sup> Малиновська О. Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам / Аналітична записка М1/2014. URL: [http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy\\_Briefing\\_Series/PB\\_01\\_migration\\_2013\\_ukr.pdf](http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_Briefing_Series/PB_01_migration_2013_ukr.pdf).

<sup>193</sup> Про зайнятість населення: Закон України № 5067-VI від 05 липня 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> (дата звернення 02.12.2019 р.).

<sup>194</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України № 5290-VI від 18.09.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5290-17#Text> (дата звернення 03.11.2019 р.).

прав та інтересів трудових мігрантів розглядалися довготривало, відповідна вимога висувалася громадськими об'єднаннями трудових мігрантів, експертами. Проте підтримки суб'єктів законодавчої ініціативи не було. Лише з наданням Україні Плану дій з лібералізації візового режиму розпочався законотворчий процес у 2012 р. також Міністерством соціальної політики України у співпраці з асоціаціями українців за кордоном.<sup>195</sup>

У квітні 2017 р. розпорядженням уряду було затверджено План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їхніх сімей,<sup>196</sup> розроблений на виконання цього закону. Однак, не конкретизував декларовані норми, оскільки здебільшого містив положення на кшталт «сприяти працевлаштуванню поверненців», «вивчати зарубіжний досвід», «проводити консультації тощо.

18 жовтня 2017 р. Кабінетом Міністрів України затверджено постанову (далі – Постанова № 784) «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного демографічного реєстру та надання з нього інформації, взаємодії між уповноваженими суб'єктами, а також здійснення ідентифікації та верифікації».

Порядок визначає механізм формування і ведення Єдиного державного демографічного реєстру (далі – Реєстр), надання інформації з цього реєстру, видачі довідки про внесення інформації до нього та про видані документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, взаємодії між уповноваже-

---

<sup>195</sup> Про зовнішню трудову міграцію: Закон України № 761-VIII від 05.11.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-VIII#Text> (дата звернення 03.11.2019 р.).

<sup>196</sup> План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 257-р від 12 квітня 2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-%D1%80> (дата звернення 02.11.2019 р.).

ними суб'єктами, а також процедуру здійснення ідентифікації та верифікації осіб.<sup>197</sup>

Мета ведення реєстру – ідентифікація особи для оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсними та знищення документів, а також у межах, визначених законодавством про свободу пересування і вільний вибір місця проживання, ведення обліку інформації про реєстрацію місця проживання чи місця перебування особи (п. 3 Порядку ведення Єдиного державного демографічного реєстру).

Державна міграційна служба України є розпорядником Єдиного державного демографічного реєстру, який складається з головного та резервного обчислювальних центрів і вузлів уповноважених суб'єктів. Уповноважені суб'єкти, якими відповідно до Закону про Єдиний державний демографічний реєстр (№ 5492-VI від 20.11.2012 р.) визначені ДМС, МЗС, закордонні дипломатичні установи, органи виконавчої влади, центри надання адміністративних послуг та інші, є розпорядниками відомчих інформаційних систем.

У липні 2017 р. Уряд України ухвалив Стратегію державної міграційної політики на період до 2025 року. Це відбулось упродовж місяця після того, як українці отримали можливість подорожувати територією ЄС без віз, що великою мірою є результатом визнання значних успіхів, досягнутих державою в розбудові системи управління міграціями.<sup>198</sup>

---

<sup>197</sup> Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного демографічного реєстру та надання з нього інформації, взаємодії між уповноваженими суб'єктами, а також здійснення ідентифікації та верифікації: Постанова КМУ № 784 від 18 жовтня 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2017-%D0%BF> (дата звернення 02.11.2019 р.).

<sup>198</sup> Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року Розпорядження Кабінету Міністрів України № 482-р від 12 липня 2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80> (дата звернення 01.11.2019 р.).



Новий документ замінив Концепцію державної міграційної політики України 2011 р., яку серйозно критикували фахівці, оскільки вона не відповідала ситуації у світі та в державі, що останніми роками кардинально змінилася. Значне сприяння розробленню Стратегії державної міграційної політики надали Міжнародна організація з міграції, Європейський Союз, консультуючи щодо адаптації найкращих міжнародних практик до українського контексту.

За підсумками проведеного аналізу, можна стверджувати, що відбувся значний прорив в удосконаленні міграційного законодавства України, активізації міжнародного співробітництва. Виконання Плану дій з лібералізації візового режиму було вагомим фактором удосконалення міграційної політики України. В процесі його реалізації доопрацьовано чинне законодавство та ухвалено нове, врегульовано правовідносини, які раніше спеціальними законами не регулювалися, зокрема у сфері зовнішньої трудової міграції та реінтеграції мігрантів, які повертаються.

Разом із тим, не всі проблемні питання вирішено, значної законотворчої роботи потребує узгодження з міграційним законодавством законів, які регулюють інші сфери суспільних відносин, а також розроблення підзаконних нормативно-правових актів, що мають забезпечити механізми реалізації задекларованих норм.

## ***2.2. Форми та методи реалізації державної міграційної політики***

Міграція є потужним джерелом, здатним збільшити людський потенціал як мігрантів і територіальних громад, які їх приймають, так і тих територій, з яких виїжджають ці особи.

Однак слід реально оцінити той смисл, який містить поняття «міграція». На нашу думку, це процес, який може

здійснювати як позитивний, так і негативний вплив на розвиток держави. Варто зауважити, що міграція не може бути для країни панацеєю, шляхом вирішення усіх її проблем. Держава має розробляти національні програми розвитку, використовуючи передусім позитивну практику інших країн. З огляду на це в процесі капіталізації вартості трудового потенціалу варто обирати такі методи та інструменти міграційної політики, які будуть сприятимуть ефективному розвитку людського капіталу.<sup>199</sup>

Проте питання формування та реалізації державної міграційної політики України є недостатньо вивченими у вітчизняній науці адміністративного права, що зумовлено невеликим часовим проміжком її існування та євроінтеграційним прагненням держави.

Це визначає значущість й актуальність дослідження в ході аналізу існуючих методів і форм державної міграційної політики України й окреслює ціннісно-новий їхній зміст, що сприятиме ефективній її реалізації.

Характеризуючи основні положення, слід зазначити, що термін «форма» (лат. «forma») означає зовнішній вираз, контур предмета, його сутність.<sup>200</sup>

Загалом формою називають зовнішній вияв конкретних дій, які провадяться публічною адміністрацією для реалізації визначених завдань. Визначають чотири основних форм управлінської діяльності:

- 1) видання нормативних актів управління;
- 2) видання індивідуальних адміністративних актів управління;
- 3) проведення організаційних заходів;

---

<sup>199</sup> Мосьондз С. Зважена та ефективна міграційна політика – запорука забезпечення основних прав людини // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. 2002. № 2. С. 92–95.

<sup>200</sup> Советский энциклопедический словарь: [ок. 80000 слов] / [И. Абашидзе, А. Азимов, А. Александров и др.]; Гл. ред. А. Прохоров. М.: Сов. энциклопедия, 1990. С. 1632.

4) здійснення матеріально-технічних операцій.<sup>201</sup>

Формою державної міграційної політики називають частину єдиної державної діяльності, спрямованої на досягнення конкретної мети із застосуванням разом зі звичайними і також специфічних для цієї мети способів або методів впливу.<sup>202</sup>

Зокрема, В. Авер'янов під формами державного управління називав відмінні за характером і наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади.<sup>203</sup>

Залежно від характеру, змісту та юридичних наслідків застосування форми державного управління поділяють на правові й неправові.

До правових форм належать такі:

- а) видання управлінських актів;
- б) вчинення інших юридично значущих управлінських дій;
- в) укладання адміністративно-правових договорів.

До неправових зараховують такі форми:

- а) здійснення організаційних заходів;
- б) матеріально-технічні операції.

Останні є допоміжними, мають обслуговуюче призначення<sup>204</sup>.

Слід наголосити, що від оптимального використання тих чи інших форм державного управління залежить ефективність державної міграційної політики України

<sup>201</sup> Адміністративне право України: [підручник] / [Ю. Битяк, В. Гарашук, О. Дьяченко та ін.]; Ред. Ю. Битяк. К.: Юрінком Інтер, 2005. С. 544.

<sup>202</sup> Мосьондз С. Становлення державної міграційної політики в Україні / С. Мосьондз, С. Саїв // Право України. 2005. № 11. С. 114–118.

<sup>203</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник]: У 2 т. / Ред. колегія: В. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. С. 584.

<sup>204</sup> Гончарук С. Основи адміністративного права України: [навч. посіб.] / С. Гончарук. К., 2004. С. 200.

щодо виконання покладених на неї завдань загалом, а також щодо протидії адміністративним правопорушенням.

Для здійснення державного регулювання міграційних процесів застосовують 8 основних форм, кожна з яких створює умови для досягнення визначеної мети. Сукупно вони забезпечують функціонування держави у сфері міграції.

Основні форми державного регулювання міграційних процесів:

- 1) створення нормативної бази для правового регулювання міграції, її потоків, облаштування мігрантів;
- 2) підготовка кадрів для роботи з мігрантами;
- 3) антикорупційні заходи;
- 4) формування єдиного банку даних за існуючими потоками мігрантів;
- 5) створення моделі розвитку міграційних процесів з урахуванням особливостей політичного становища України;
- 6) підтримка внутрішньо переміщених осіб;
- 7) здійснення державного імміграційного контролю для забезпечення державних інтересів України;
- 8) необхідність облаштування вимушених мігрантів.

Охарактеризуємо вищевказані форми державної міграційної політики.

Однією з найважливіших умов стабільного існування громадянського суспільства є створення ефективної нормативно-правової бази для правового регулювання міграції й облаштування мігрантів. Подібна база в Україні поволі, але формується. Для досягнення поставленої мети – створення нормативної бази – слід розробити перелік нормативно-правових актів, необхідних для регулювання державної діяльності у сфері міграції.

Поділяємо думку Д. Ворони про доцільність розробки проєктів законів України, які дадуть змогу врегулювати проблемні питання у сфері міграції:

1) Кодексу законів України про міграцію в Україні як основи єдиного Кодексу правил поведження з біженцями і вимушеними переселенцями;

2) про внутрішню міграцію населення України;

3) про соціальний захист трудових мігрантів.

Крім того, на нашу думку, необхідно додатково розробити проєкти угод між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування про врегулювання питання стосовно осіб, які шукають захисту в Україні.

Щодо до підготовки кадрів для роботи із мігрантами та підвищення кваліфікації працівниками ДМС України у сфері міграції на постійній основі здійснюються за співпраці з Національним університетом «Одеська юридична академія» та Київським національним університетом імені Тараса Шевченка.

У Київському національному університеті імені Тараса Шевченка запроваджено тижневі курси для підготовки таких фахівців. Окрім цього, організовано інтенсивні дводенні семінари для діючого персоналу ДМС. Заняття на цих курсах і семінарах проводить «мобільна» команда викладачів – тренерів з фахівців різних підрозділів ДМС із залученням іноземних фахівців.

За виконання державних навчальних програм і проведення курсів підвищення кваліфікації значна частка тренінгів і семінарів проводиться за підтримки програм міжнародної допомоги. Враховуючи наявні переваги простежуються також непостійність і несистемність у підготовці кадрів та підвищенні їхньої кваліфікації. Найбільший ефект від програм міжнародної допомоги щодо навчання може бути досягнуто у разі узгодження відпо-

відних державних програм із можливими навчальними проектами в межах міжнародної допомоги.

Потребують також вдосконалення інструкції, в яких не завжди окреслено вимоги та правила (*terms of reference*) набору персоналу, прозорі критерії оцінювання й кар'єрного просування.

За співпраці України та ЄС, зокрема щодо виконання Плану дій візової лібералізації, маємо значний прогрес у цій сфері й практичне дотримання критеріїв щодо ухвалення відповідного законодавства і створення інституційних меж. ЄС акцентує на необхідності посилення міжінституційної та міжвідомчої співпраці.<sup>205</sup>

З метою реалізації антикорупційних завдань, подолання корупції в органах державної влади, у т. ч. відповідальних за формування та реалізацію політики у сфері міграції, реалізуються заходи в межах виконання Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки»,<sup>206</sup> що затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 265 «Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки» від 29 квітня 2015 року<sup>207</sup> та Національної антикорупційної стратегії на 2018–2020 роки, розробленої Національним агентством з питань запобігання корупції.

Ці документи спрямовані на зменшення рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через

<sup>205</sup> Другий звіт ЄК про імплементацію Україною ПДВА. URL: <https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/association-agreement-implementation-report-2018.pdf>.

<sup>206</sup> Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10. 2014 року № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> (дата звернення 12.10.2019).

<sup>207</sup> Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: Постанова Кабінету України від 29.04.2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>.

упровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних та громадських структур, за участю міжнародних організацій. У секторальному вимірі реалізація таких заходів знаходить своє відображення в ухваленні відповідних урядових і відомчих актів<sup>208</sup>, спрямованих на боротьбу з корупцією, та реалізації необхідних заходів, зокрема навчального характеру.

Зокрема, розпочато обов'язкове підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування з питань запобігання та протидії виявам корупції (розпорядження Кабінету Міністрів України № 642 від 6 липня 2011 року)<sup>209</sup>; розширено мережу навчальних закладів, що за державним замовленням надають послуги з підвищення кваліфікації з питань запобігання та протидії корупції (Постанова Кабінету Міністрів України № 287 від 5 квітня 2012 року «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України № 1262 від 14 липня 1999 року і від 2 червня 2003 року № 828»)<sup>210</sup>. Підвищення кваліфікації з питань запобігання та протидії корупції здійснюють відповідні навчальні заклади.

---

<sup>208</sup> Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належать оформлення та видача документів, що посвідчують особу: спільний наказ МВС, МЗС, Мінінфраструктури та Головердержслужби № 319/149/145/145 від 14.06.2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0784-11#Text> (дата звернення 12.10.2019).

<sup>209</sup> Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування: розпорядження Кабінету Міністрів України № 642 від 06.07.2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642-2011-%D1%80> (дата звернення 12.10.2019 р.).

<sup>210</sup> Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України № 1262 від 14 липня 1999 р. і № 828 від 2 червня 2003 р.: постанова Кабінету Міністрів України № 287 від 05.04.2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287-2012-%D0%BF>(дата звернення 12.10.2019 р.).

Питаннями запобігання та протидії корупції в ДМС опікується спеціально створений Сектор боротьби з корупцією, завдання і функції якого визначені Положенням про Сектор боротьби з корупцією ДМС.<sup>211</sup>

Сектор боротьби з корупцією, зокрема, має реагувати на звернення громадян у разі вчинення проти них корупційних дій співробітниками ДМС України. Для забезпечення належного зв'язку з громадськістю контактні дані співробітників Сектору боротьби з корупцією розміщено на веб-сайті ДМС України та стендах із консультативно-довідковою інформацією у кожному територіальному органі Державної міграційної служби України.

У ДМС України також створено телефонну «гарячу лінію»<sup>212</sup>, на яку усі громадяни можуть повідомити інформацію про вчинення проти них корупційних дій. Із метою профілактики та попередження причин і умов, які сприяють виявам корупції та запобігання виникнення у ДМС та її територіальних органах, затверджено Положення про профілактику правопорушень, пов'язаних із здійсненням службової діяльності працівниками Державної міграційної служби України<sup>213</sup>, а також План заходів щодо запобігання та профілактики корупційних правопорушень.

Зменшенню корупційних ризиків значною мірою сприяють такі заходи: урегулювання термінів розгляду міграційних питань, надання необхідних документів і визначення розмірів ставок державного мита, яке при цьо-

<sup>211</sup> Про затвердження Положення про Сектор боротьби з корупцією ДМС: Наказ ДМС України від 27.04.2012 року. URL: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/n\\_2018\\_67.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/n_2018_67.pdf) (дата звернення 12.10.2019).

<sup>212</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 07.04.2011 № 3207-VI . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3207-17#Text> (дата звернення 13.10.2019).

<sup>213</sup> Про затвердження Положення про профілактику правопорушень, пов'язаних із здійсненням службової діяльності працівниками Державної міграційної служби України: Наказ МВС України від 25.05.2012 року № 452. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0944-12#Text>. (дата звернення 13.10.2019).



му справляється, та розміщення відповідної інформації на веб-сайті ДМС та стендах з консультативно-довідковою інформацією у кожному територіальному органі.

Крім цього, з метою вирішення нагальних проблемних питань, пов'язаних з практичною реалізацією Сектором боротьби з корупцією покладених на нього завдань, затверджено План додаткових заходів щодо вдосконалення роботи, спрямованої на запобігання та профілактику корупційних правопорушень з боку персоналу ДМС.

Планом, зокрема, передбачене проведення раптових перевірок територіальних органів ДМС, для чого розробляється Типовий план-завдання проведення раптових перевірок.

Питання запобігання та протидії корупції у сфері міграційної політики слід також розглядати у ширшому контексті антикорупційної політики загалом, беручи до уваги виконання Україною зобов'язань у цій сфері в межах реалізації критеріїв третього блоку Плану дій з лібералізації ЄС візового режиму для України та співпраці в рамках Групи держав Ради Європи проти корупції та Стамбульського плану дій Організації економічного співробітництва та розвитку.

За даними Держстату, за останні 12 років в Україні спостерігається міграційний приріст населення: за цей період до нашої країни прибуло на 230 тис. людей більше, ніж виїхало. Згідно з даними ООН Україна нині належить до десятки країн із найбільшою кількістю емігрантів. Їхня кількість значно збільшилася за останні роки. Кількість трудових мігрантів, за оцінюванням Держстату України, становить в 1,3 млн, а за даними експертів від 2 до 4 млн. Розбіжності виникають як через різне трактування поняття «мігрант», так і різні методи збору даних.

Дані вітчизняної статистики щодо міграційного руху населення суперечать статистиці ООН. За версією

Держстату, з 2005 р. в Україні спостерігається позитивне сальдо міграції – кількість тих, хто приїжджає жити в нашу країну, є більшою за кількість тих, хто поїхав.

Дані щодо кількості трудових мігрантів в Україні також відрізняються. Наприклад, МОМ оцінює їхню кількість у розмірі 688 тис. осіб. Держстат України періодично проводить опитування для визначення кількості трудових мігрантів за методологією МОП. За підсумками останнього опитування, проведеного 2015–2017 рр., встановлено, що кількість трудових мігрантів становить 1,3 млн осіб (близько 8% від чисельності зайнятого населення).

Розбіжності в результатах оцінювання міграції передусім пов'язані із застосуванням різних методологічних підходів.

У Рекомендаціях ООН від 1998 р. міжнародних мігрантів визначено як осіб, які їдуть із країни свого звичайного проживання з будь-якої причини. ООН виокремлює дві групи довгострокових мігрантів (понад 12 місяців) і короткострокових (від 3 до 12 місяців).

У вітчизняній методології поняття «міжнародний мігрант» не подано, а міграційний рух визначений як демографічний процес, що впливає на чисельність і склад населення, змінюючи їх за умови його територіального переміщення.

На перший погляд, обидва визначення намагаються охоплюють подібні явища, маючи єдину відмінність: статистика ООН відображає інформацію про загальну кількість мігрантів, а дані про міграційний рух характеризують зміну їхньої чисельності за визначений період.

Проте за методологією, яку Держстат України використовує для оцінювання міграційного руху, насправді отримують дані не про зміну місця проживання, а лише інформацію про реєстрацію в Державній міграційній службі. Методологія вказує, що розрахунок здійснюється

на базі талонів зняття з реєстрації та відомостей про реєстрацію місця проживання.

Для аналізу даних ООН, що містять відомості про міжнародних мігрантів, використовують метод дзеркальної статистики. Зокрема, враховуються дані вітчизняної статистики та статистики країн, в яких живуть українські емігранти. Це дає змогу повніше відобразити інформацію про потоки міграції. Проте ця методологія також має певні недоліки та не завжди дає можливість провести точне оцінювання. Здебільшого недоліки пов'язані з тим, що визначення кількості мігрантів і методологія спостереження міжнародної міграції в різних країнах можуть відрізнятись. З огляду на це дзеркальні методи оцінювання потребують здійснення певних корегувань і застосування припущень.

Однак Держстат України не використовує дані, отримані за методом дзеркальної статистики, тому його дані охоплюють лише відомості про тих, хто виїхав на постійне місце проживання, навчається чи працює за кордоном протягом тривалого періоду. Крім статистики інших країн та опитувань, для визначення кількості мігрантів можна використовувати також інші джерела даних.<sup>214</sup>

Електоральні наслідки масштабних зовнішніх міграцій полягають також у тому, що в разі наділення іммігрантів виборчим правом вони набувають статусу повноцінної електоральної сили, спроможної істотно вплинути якщо не на загальнонаціональний результат виборів, то щонайменше на регіональний рівень, у межах якого їхня концентрація є найвищою. Однією з особливостей масштабних зовнішніх міграцій, що має значний потенціал для електоральних ефектів, є також партнерська взаємодія іммігрантів зі спорідненими етнічними спільнотами для реа-

<sup>214</sup> Велика міграція: чому ніхто в Україні не знає, скільки наших громадян виїхало за кордон. URL: <https://voxukraine.org/uk/velika-migratsiya-chomu-nihto-v-ukrayini-ne-znaye-skilki-nashih-gromadyan-viyihalo-za-kordon/>.

лізації електоральних проєктів. В таких випадках голоси іммігрантів можуть набувати статусу своєрідної «золотої акції», схилиючи в критичний момент шальки терезів у той чи інший бік.

Докорінних змін попереднє електоральне поле і результати виборів зазнають тоді, коли масштабні внутрішні міграції доповнюються вилученням з електорального обігу частини виборців, які опинилися на анексованих і тимчасово окупованих територіях (саме такий випадок проілюструвала Україна в 2018 р.). При цьому в найбільшому електоральному програші опиняються політичні сили, чий електорат позбавлений права голосувати, а найбільший електоральний успіх мають їхні опоненти електоральних невдач.<sup>215</sup>

В Україні міграційна складова небезпеки сепаратизму пов'язана із наслідками бездержавності й тривалого існування в складі російської та радянської імперій, де внаслідок масових цілеспрямованих міграцій руйнувалася етнічна гомогенність, посилювалася русифікація. Осучасних днак за сучасних міграційних процесів частка мігрантів, тобто іноземців, які мають право на проживання в країні, є занадто низькою, щоб впливати на геополітичну орієнтацію та соціополітичний клімат.

Зміни етнічного складу, зумовлені імміграцією, не впливають на електоральні симпатії, оскільки мігранти фактично позбавлені права на участь у політичному житті України. Конституція і законодавство України чітко визначають коло суб'єктів, які мають право брати участь у виборах, всеукраїнських і місцевих референдумах. Згідно зі ст. 70 Основного Закону України таке право мають тільки її громадяни, якщо вони досягли 18-річного віку і є дієздатними. Таким чином, мігранти навіть ті, які на

---

<sup>215</sup> Шевченко М. М. Модель регіональної дезінтеграції держави як складова комплексної моделі державного реагування на загрози національній безпеці / М. М. Шевченко // Науковоінформаційний вісник Академії національної безпеки. 2014. № 2. С. 26–35.

законних підставах проживають на території України не мають активного (право обирати) і пасивного (право бути обраним) виборчого права і права брати участь у референдумах. Це право мають тільки громадяни України.<sup>216</sup>

З огляду на вищезазначене іноземці, які постійно мешкають в Україні, не мають права голосувати на місцевих і загальних виборах, а отже, впливати на політичний вектор розвитку держави. Іноземці й особи без громадянства також не можуть бути членами політичних партій України, які сприяють формуванню і вираженню політичної волі громадян та беруть участь у виборах. Згідно з ст. 36 Конституції України лише її громадяни мають право на свободу об'єднання у політичні партії для здійснення та захисту своїх прав і свобод та задоволення політичних, економічних, соціальних, культурних й інших інтересів, за винятком обмежень, встановлених законодавством для забезпечення національної безпеки та громадського порядку, охорони здоров'я населення й захисту його прав і свобод.

Натомість іммігранти можуть створювати громадські об'єднання і провадити громадську діяльність. Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання», громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних й екологічних, та інших інтересів.<sup>217</sup>

Таким чином, Україна створює можливості для провадження мігрантами громадської діяльності в межах громадських об'єднань і захисту їхніх прав.

---

<sup>216</sup> Надутий А. В. Основні загрози територіальній цілісності України на сучасному етапі державотворення / А. В. Надутий // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2016. № 2. С. 29–37.

<sup>217</sup> Про громадські об'єднання: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2013. № 1. ст. 1.

Однак вітчизняне законодавство обмежує участь мігрантів у політиці, запобігаючи деструктивним наслідкам як наприклад, зміні зовнішньополітичного розвитку, геополітичної орієнтації держави та соціополітичного клімату.

Набагато більше змінюють етнічний склад, ідентичність населення України та геополітичну орієнтацію не новоприбулі мігранти, а національні меншини, які тривалий період проживають на її території України, та їхні етнічні Батьківщини, які захищають права своїх національних меншин, втручаючись у внутрішні справи нашої країни й висуваючи до неї етнотериторіальні та етнополітичні претензії.

Відповідно до рекомендацій ЄС та з огляду на сформоване за три роки бачення державної підтримки внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в 2017 р. розпочався інклюзивний процес розроблення нового стратегічного документа, який втілюватиме би засади державної політики щодо ВПО та перспективне бачення напрямів подальшої діяльності.

Наприкінці 2017 р. Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року (розпорядження КМУ № 909-р. від 15.11.2017 р.

Метою стратегії є соціально-економічна інтеграція внутрішньо переміщених осіб і впровадження рішень для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів таких осіб, підвищення рівня їхньої самодостатності й незалежності з урахуванням інтересів приймаючих територіальних громад, налагодження ефективної взаємодії ВПО з цими громадами, органами державної влади та органами місцевого самоврядування на засадах партнерства.<sup>218</sup>

---

<sup>218</sup> Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року» URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-p>. (дата звернення 29.06.2019 р.).

У процесі імміграції кінцевою стадією входження мігрантів у суспільство країни прийняття є їхня інтеграція. Згідно з прийнятою у 2017 р. Стратегією державної міграційної політики України на період до 2015 року<sup>219</sup>, інтеграція розглядається як входження «...іммігрантів в економічне, суспільно-культурне і політичне життя держави».

Для іммігрантів мають бути створені умови для самостійного існування і реалізації можливостей на ринку праці, усферах освіти, медичного обслуговування, суспільному житті та забезпеченні громадянських прав з урахуванням культурних і релігійних потреб. Вітчизняна інтеграційна політика спрямована передовсім на підтримку таких категорій іммігрантів, як біженці та особи, які потребують додаткового захисту. І хоча кількість біженців й осіб, які потребують додаткового захисту, є невеликою, Україна не в змозі забезпечити їхню належну інтеграцію. На практиці визнані біженці й особи, які потребують додаткового захисту, зазнають певних труднощів.<sup>220</sup> Ці особи, які перебувають під додатковим захистом, відчувають свою меншовартість порівняно із визнаними біженцями. Особливо така ситуація спостерігається при проходженні адміністративних процедур і пошуку роботи. Крім того, статус особі, яка потребує додаткового захисту, видається на 5 років. Це ще один фактор, який ускладнює пошук офіційної роботи цій категорії іммігрантів.

У 2017 р. УВКБ ООН в Україні провело оцінювання потреб біженців та осіб, які потребують додаткового захисту. Серед інших труднощів, яких зазнають біженці в

---

<sup>219</sup> Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 482-р. від 12 липня 2017 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80> (дата звернення 29.06.2019 р.).

<sup>220</sup> Україна. Спільна оцінка потреб 2017. Звіт про проведення у 2017 році спільної оцінки потреб біженців, шукачів притулку та внутрішньо переміщених осіб в Україні. УВКБ ООН. Липень 2017. URL: <http://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/05/UKRAINE-2017->.

Україні, виокремлено мовний бар'єр, зловживання з боку лікарів, корупцію у школах і дискримінацію, нестачу грошей у родинах на позакласні заходи, випадки ксенофобії та складнощі із співіснуванням з місцевими громадами через релігійну належність. Більшість проблем пов'язано із загальною економічною ситуацією в Україні, мовний бар'єр має об'єктивні передумови і не можна ігнорувати ризики ксенофобії та дискримінації.

Українська держава визнає необхідність диференційованого підходу щодо інтеграції різних категорій іммігрантів.<sup>221</sup> З огляду на це для оцінювання ефективності процесу інтеграції потрібно розробити систему показників інтеграції іммігрантів. Оскільки набуття членства Європейського Союзу є однією з стратегічних цілей України, а також зважаючи на те, що нині відбувається процес інтеграції вітчизняного міграційного законодавства зі стандартами ЄС, орієнтація на європейський підхід оцінювання інтеграції іммігрантів вважаємо цілком доцільною. Спільні основні принципи політики інтеграції іммігрантів були задекларовані рішенням Ради Європейського Союзу у 2004 р.<sup>222, 223</sup>

Визначено такі принципи інтеграції: повага до основних цінностей ЄС; зайнятість; базові знання мови, історії та інституцій приймаючого суспільства; освіта; доступ до інституцій, послуг і товарів (що передбачає рівність із громадянами, боротьбу з дискримінацією і доступ до набуття громадянств); взаємодія з громадянами країни-при-

<sup>221</sup> Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 482-р. від 12 липня 2017 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80> (дата звернення: 01.07.2019 р.)

<sup>222</sup> Press Release. 2618th Council Meeting. Council of the European Union. Brussels, 19 November 2004. 14615/04 (Presse 321). URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf).

<sup>223</sup> Дослідження з питань інтеграції, злочинів на ґрунті ненависті та дискримінації різних категорій мігрантів. – Міжнародна організація з міграції (МОМ), Представництво в Україні. URL: [/pdf/Дослідження.pdf](#).



йняття (міжкультурний діалог, освіта іммігрантів та їхня культура, покращення їхнього рівня життя); різноманітність культур і релігій; участь у демократичних процесах, особливо на місцевому рівні.

Відповідно з'являється інша форма як необхідність облаштування вимушених мігрантів. На сьогодні діють два пункти тимчасового розміщення біженців (далі ПТРБ), які розташовані в Одеській та Закарпатській областях, і розраховані на 200 та 120 осіб відповідно. Пункт у м. Яготин Київської області через протести місцевої громади не можуть здати в експлуатацію. Рішення апро поселення у зазначені пункти ухвалює міграційна служба областей, відповідно до кількості наявних вільних місць і потреб заявника. Перевага віддається хворим і сім'ям. Мешканці ПТРБ не утримуються під вартою і мають право на працевлаштування.<sup>224</sup>

Однак соціальне житло для цієї категорії в Україні не передбачено. З огляду на це більшість біженців в Україні шукають житло самостійно і переважно його знімають. Брак коштів та висока вартість житла змушує біженців об'єднуватись у групи по 5-10 осіб й орендувати квартири за кошти, які вони отримують від УВКБ ООН як допомогу. Орендну плату біженці визначають як найбільший фінансовий тягар.

Із формами тісно взаємопов'язані методи державної міграційної політики щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців.

Методами діяльності називають способи і засоби, які використовуються для досягнення визначеної мети і становлять зміст цієї діяльності.<sup>225</sup>

---

<sup>224</sup> Пункти тимчасового розміщення біженців. URL: <https://dmsu.gov.ua/prodms/struktura-takontakti/punkti-timchasovogo-rozmishhennya-bizhencziv.html>.

<sup>225</sup> Колпаков В. Адміністративне право України: [підручник] / В. Колпаков. К.: Юрінком Інтер. 2001. С. 752.

На думку В. Авер'янова, методами державного управління є певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, що відповідають характеру та обсягу наданих цим суб'єктам функцій та повноважень (компетенції), а також особливостям керованих об'єктів.<sup>226</sup>

М. Небеська зазначає, що використання органами внутрішніх справ конкретного методу залежить від рівня розвитку суспільства та його стану.

Останнє пояснюється тим, що соціальні умови суспільства можуть стрімко змінюватись. При цьому змінюються також форми і методи забезпечення громадського порядку та громадської безпеки органами внутрішніх справ. Однак перевага має надаватися методам переконання, оскільки лише через переконання людей у правильності вибору поведінки можливо створити соціальну, правову державу.<sup>227</sup>

Ці методи також можна застосувати для реалізації державної міграційної політики України. Серед адміністративних методів найбільш поширеними є методи переконання і примусу, що органічно поєднані між собою.

Сутність методу переконання полягає у впливі на свідомість і поведінку людей з метою формування у них правильних переконань, розуміння необхідності добровільно та сумлінно виконувати вимоги закону й інших правових

---

<sup>226</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник]: У 2 т. / Ред. колегія: В. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка.2004. Т. 1: Загальна частина. С. 584.

<sup>227</sup> Небеська М. Умови реалізації методів органів внутрішніх справ щодо захисту прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки URL: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/socgum/pib/2011\\_1/PB-1/PB-1\\_33.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/socgum/pib/2011_1/PB-1/PB-1_33.pdf).

норм, а його зміст становить комплекс різних конкретних заходів і засобів такого впливу.<sup>228</sup>

Серед форм реалізації цього методу в діяльності Державної міграційної служби України можна виокремити проведення роз'яснювальної та просвітницької роботи серед громадян України, іноземців, біженців і роботу з громадськими організаціями. Наприклад, проводяться загальні та індивідуальні профілактичні заходи інформаційно-роз'яснювальної роботи серед іноземців й осіб без громадянства, які нелегально перебувають на території України, поширюються пам'ятки про їхні основні права й обов'язки, здійснюється правове регулювання їхніх реєстрацій під час перебування на території нашої країни, формуються інформаційні стенди, що містять необхідну інформацію про адміністративні послуги й інформаційні постери, які пояснюють правила по дорожжй у межах безвізового режиму з ЄС.

На відміну від переконання, адміністративний примус чітко регламентований правовими нормами та застосовується після переконання, якщо відповідні заходи не забезпечили зворотний зв'язок і досягнення результатів, що спрогнозованих суб'єктом владних повноважень, тобто Державною міграційною службою України.<sup>229</sup>

Примусові заходи застосовуються до тієї частини учасників міграційних правовідносин, які порушують встановлені норми та правила. Розмежовують адміністративно-попереджувальні заходи, заходи адміністративного припинення або заходів адміністративного стягнення.

Групу заходів адміністративного примусу становлять заходи адміністративного припинення, що мають за мету припинення протиправної поведінки особи й усунення

<sup>228</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник]: У 2 т. / Ред. колегія: В. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. С. 584.

<sup>229</sup> Смілий І. Форми та методи діяльності державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців / І. Смілий // Публічне право. 2013. № 2 (10). С. 355–361.

шкідливих наслідків її дій. Державна міграційна служба України у своїй діяльності застосовує дві групи заходів адміністративного припинення: загального та спеціального призначення.

До заходів адміністративного припинення загального призначення слід належать заходи, які застосовуються багатьма суб'єктами у повсякденному житті. Ця підгрупа заходів залежно від безпосередньої мети їх застосування поділяється на такі:

а) самостійні (оперативні) заходи адміністративного припинення, застосування яких забезпечує оперативне вирішення окреслених завдань:

- вимога припинити протиправну поведінку;
- приведення осіб, які ухиляються від явки до різних державних органів та установ, не виконують обов'язку з'явитися на виклик останніх. Ці заходи виконують роль засобу забезпечення виконання відповідного обов'язку;
- адміністративне затримання, не пов'язане із здійсненням провадження в справах про адміністративні правопорушення (осіб, які виявили непокору законній вимозі працівників поліції, осіб, які підозрюються у зайнятті бродяжництвом, неповнолітніх віком до 16 років, які залишилися без опіки; а також неповнолітніх, які вчинили суспільно небезпечні діяння та не досягли віку, з якого настає кримінальна відповідальність;
- осіб, які ухиляються від виконання постанови суду про направлення на примусове лікування від хронічного алкоголізму або наркоманії; військовослужбовців, які вчинили діяння, що підпадають під ознаки злочину або адміністративного правопорушення тощо);
- взяття на облік і офіційне застереження про неприпустимість протиправної поведінки щодо осіб, які систематично порушують громадський порядок, якщо ці

порушення є незначними за своїм характером і не тягнуть юридичної відповідальності;

- зупинка транспортних засобів (у разі порушення правил дорожнього руху, наявних ознак, що свідчать про технічну несправність транспорту або забруднення ним навколишнього середовища, а також наявності даних про те, що він використовується з протиправною метою);

- відбір зразків товарів для проведення експертизи (наприклад, санітарними лікарями та їх помічниками); виселення в адміністративному порядку осіб, які самовільно зайняли жилі приміщення або таких, які проживають у будинках, що загрожують обвалом;

- заборона чи зупинка певних робіт або експлуатації різних об'єктів (щодо транспортних засобів, технічний стан яких загрожує безпеці дорожнього руху, ремонтно-будівельних та інших робіт на вулицях і автомобільних шляхах, якщо при цьому не додержуються вимоги щодо безпеки тощо).

б) заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, це заходи, спрямовані на створення необхідних умов для притягнення винної особи до адміністративної відповідальності. Зокрема, це:

- доставлення порушника в міліцію, громадський пункт охорони правопорядку, приміщення виконавчого комітету селищної, сільської ради, службове приміщення воєнізованої охорони;

- адміністративне затримання (примусове короткочасне обмеження свободи дій і пересування порушника) застосовується за вчинення адміністративних правопорушень, передбачених в ст. 262 КпАП (дрібне хуліганство, злісна непокора, порушення правил прикордонного режиму тощо) і лише уповноваженими органами на визначений строк;

- особистий огляд і огляд речей;
- вилучення речей і документів (примусове припинення володіння, користування і розпорядження особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, певним предметом чи документом). Вилученню підлягають речі, які є знаряддям або безпосереднім предметом правопорушення чи можуть бути речовими доказами у справі;
- відсторонення водіїв від керування транспортними засобами та огляд їх на стан сп'яніння (застосовується, коли є достатні підстави вважати, що водій перебуває у такому стані, здійснюється відповідний захід на місці або ж у медичних установах).<sup>230</sup>

До заходів адміністративного припинення спеціального призначення можна віднести заходи, процедура застосування яких відрізняється певною специфікою (невідкладна потреба застосування для припинення протиправних дій, небезпечних для життя і здоров'я людей), коли застосування інших заходів не дало бажаних результатів, із конкретною спрямованістю цих заходів на особу порушника, завдання йому певної фізичної шкоди і навіть із можливістю позбавлення його життя.<sup>231</sup>

Особливостями заходів адміністративного припинення спеціального призначення є такі:

- екстраординарний характер;
- їхньому застосуванню передують попередження про намір (вважається заходом адміністративного припинення здійснення відповідних дій, хоча, якщо є реальна небезпека для життя та здоров'я людини, зазначені заходи можуть застосовуватися без попередження (раптовий або

<sup>230</sup> Мороз Т.А. Підстави застосування адміністративного примусу. URL: [lar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/8345/1/ПОЛЬ%20ПРАВООХОРОННИХ%20%20Ч%201\\_p152-156.pdf](http://lar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/8345/1/ПОЛЬ%20ПРАВООХОРОННИХ%20%20Ч%201_p152-156.pdf).

<sup>231</sup> Адміністративне право. URL: <https://dl.sumdu.edu.ua/textbooks/92446/532820/index.html>.

збройний напад; напад з використанням бойової техніки; транспортних засобів; літальних апаратів; морських і річкових суден; у разі втечі з-під варти зі зброєю або з використанням транспортних засобів; втечі осіб, взятих під варту, з транспортних засобів під час їхнього руху; а також для звільнення заручників));

– їхнє застосування є прерогативою спеціалізованих державних органів;

– застосування інших заходів примусу не забезпечило бажаних результатів;

– спрямованість заходів безпосередньо на особу порушника із можливістю завдання йому шкоди, в тому числі й позбавлення життя.<sup>232</sup>

Отже, можна зробити висновок, що більшу групу становлять заходи адміністративного припинення загального призначення, якими є, наприклад, доставлення та адміністративне затримання осіб, які вчинили адміністративні правопорушення тощо (п. 7 ч. 2 ст. 262 КУпАП).

Заходи припинення спеціального призначення застосовуються у виняткових випадках, якщо іншими способами припинити протиправну поведінку неможливо, коли інші засоби адміністративно-примусового характеру не забезпечують або не можуть забезпечити позитивного результату.

Останньою групою є заходи адміністративної відповідальності, що застосовуються до осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, і полягають у накладенні на них уповноваженими суб'єктами відповідних адміністративних стягнень (ст.ст. 16, 24, 222-2).<sup>233</sup>

Отже, можна сказати, що в межах реалізації державної міграційної політики України використовуються різні

<sup>232</sup> Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Гадуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С. 446.

<sup>233</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).

форми, методи і способи, що застосовуються вибірково, за їхнього оптимального поєднання відповідно до ситуації.

Особливу увагу у використанні тих чи інших форм і методів слід приділити дотриманню законності (зокрема, внутрішнього і міжнародного міграційного законодавства) та діяльності в межах наданих повноважень.

Правове регулювання міграційних процесів не обмежується лише діяльністю органів державної влади і місцевого самоврядування. Воно здійснюється також на основі діяльності в цьому напрямі громадських об'єднань, що діють як в Україні, так і закордоном. Належна організація діяльності Державної міграційної служби України сприятиме поліпшенню ситуації у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції, зменшенню кількості правопорушень, що вчиняються іноземцями, стабілізації міграційної політики та вдосконаленню системи державного управління міграційними процесами відповідно до міжнародних стандартів у сфері реалізації прав людини.<sup>234</sup>

### ***2.3. Суб'єкти формування державної міграційної політики, їхні повноваження та компетенція***

На сьогодні формування та реалізація державної міграційної політики України набувають особливої актуальності у ході втілення її євроінтеграційних прагнень. Відповідно перед Українською державою постають нині нові виклики: нескладний порядок перетину кордону, транзит до західноєвропейських держав за наявності вигідного географічного розташування тощо. Для подолання цих викликів необхідно підвищити насамперед ефективність роботи владних структур і забезпечити чітке врегулювання сус-

<sup>234</sup> Правове регулювання міграційних процесів. URL: [www.naiu.kiev.ua/lectures/prav-reg-migr-proc](http://www.naiu.kiev.ua/lectures/prav-reg-migr-proc).



пільних відносин у сфері міграції. З огляду на це питання функціонування суб'єкти міграційної політики, специфіки їхніх повноважень, їхнього значення у становленні суверенної держави потребують подальшого вивчення та аналізу.

Державна міграційна політика реалізується на різних рівнях залежно від параметрів її суб'єктів. При цьому всі учасники державної міграційної політики розглядаються як її суб'єкти за різного ступеня активності елементів цієї діяльності.<sup>235</sup>

Серед суб'єктів державної міграційної політики можуть бути як органи державної влади та місцевого самоврядування, так і громадські організації, підприємства, малі соціальні групи, окремі індивіди. Будь-яка сім'я або окрема людина, яка бере участь у міграційному процесі, вибудовує свою міграційну поведінку з урахуванням вимог зовнішнього середовища, власних потреб та наявних ресурсів, реалізуючи власну міграційну політику.<sup>236</sup>

Міграційна політика проводиться на рівні окремих суб'єктів господарювання, які залучають мігрантів до діяльності й стимулюють для цього їхнє переселення. Власну міграційну політику в межах чинного законодавства проводять громадські організації.

На нашу думку, систему суб'єктів формування державної міграційної політики України можна розподілити на дві групи: суб'єкти загального регулювання міграційними процесами та органи публічного управління, що здійснюють безпосередньо регулювання міграційними процесами в Україні.<sup>237</sup>

<sup>235</sup> Тиркало В.Б. Міграційні процеси у світі, їх причини та наслідки [Електронний ресурс] / В.Б. Тиркало // Українська Школа Бізнесу "НАШЕ". URL: <http://ubs-nashe.com.ua/docs/migration.pdf>.

<sup>236</sup> Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія практика): [енциклопедія] / за ред. Ю. Римаренка. К.: Довіра, 2008. С. 912.

<sup>237</sup> Проблеми реалізації Стратегії державної міграційної політики України: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 груд. 2019 р.) / упоряд. О. А. Малиновська. Київ: НІСД, 2019. С. 108.

Першу групу суб'єктів формують: Президент України, Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи судової влади, органи місцевого самоврядування. Саме на них покладаються завдання та функції щодо регулювання, контролю і нагляду за дотриманням прав і свобод іноземців та осіб без громадянства, іммігрантів, біженців, забезпечення належних умов їхнього перебування на території України.

До другої групи належать органи виконавчої влади. На національному рівні ці функції покладені на такі державні органи та відомства: Державну міграційну службу України, Державну прикордонну службу України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерство соціальної політики України, Службу безпеки України, Рада національної безпеки і оборони України та Державну митну службу України.

Для забезпечення виконання своїх повноважень Президент України на основі та на виконання Конституції України і законів наділяється правом видавати укази і розпорядження, що за юридичними ознаками можуть бути нормативними, в яких містяться або правила поведінки загального характеру, розраховані на багаторазове застосування, або індивідуальні, що стосуються конкретних відносин чи осіб і мають одноразовий характер. Укази та розпорядження Президента України виступають правовою базою для видання відповідних актів органами виконавчої влади.

Варто зазначити, що лише Президент України наділений правом ухвалювати рішення і видавати укази про прийняття до громадянства України і про припинення громадянства України, визначати порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства та вико-

нання ухвалених рішень, затверджувати Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства.

При цьому Комісія при Президентові України з питань громадянства: розглядає заяви про прийняття до громадянства України, вихід з громадянства України та подання про втрату громадянства України і вносить пропозиції Президенту України щодо задоволення цих заяв та подань; повертає документи про прийняття до громадянства України чи про вихід з громадянства України уповноваженому центральному органу виконавчої влади з питань громадянства або Міністерству закордонних справ України для їхнього оформлення відповідно до вимог чинного законодавства України; контролює виконання рішень, прийнятих Президентом України з питань громадянства.

Такий державний інститут як Верховна Рада України, на нашу думку, може брати участь у реалізації правових норм у сфері захисту прав громадян у міграційній діяльності шляхом їхнього удосконалення, видаючи нові закони та підзаконні акти, оскільки є єдиним органом законодавчої влади в Україні. Саме їй належить утверджувати основи прав громадян, зокрема мігрантів, міграційної політики держави та законодавчо закріплювати управління (організаційно-правові та правові засади).<sup>238</sup>

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини та громадянина, а також всіх категорій мігрантів, здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 101 Конституції України). У ч. 3 ст. 55 Конституції України проголошено, що «...кожен має право звертатися за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Відповідно до п. 17 ч.1 ст. 85 Основного закону України омбудсмен щорічно виступає на пленарному

<sup>238</sup> Взаємодія Верховної Ради України із суб'єктами державного управління: історія та сучасний стан: наук. розробка / В. А. Гошовська, Н. Б. Ларіна, А. А. Пашко та ін.; за заг. ред. В. А. Гошовської. К.: НАДУ, 2013. С. 48.

засіданні Верховної Ради України з доповіддю «Про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні», у якій висвітлюються також питання, пов'язані з міграційними процесами та правовим статусом окремих категорій мігрантів.

Якщо враховувати стан законодавчого забезпечення прав громадян у міграційній діяльності правоохоронних органів і реалізації прав мігрантів, на нашу думку, слід започаткувати посаду Уповноваженого Верховної Ради України з прав мігрантів. Це дасть змогу удосконалити чинне законодавство в окресленій сфері, а також практику його застосування щодо забезпечення прав і свобод мігрантів в Україні.

Право на міграцію, право на свободу пересування є одним із природніх прав людини. Обмежити право пересування допускається лише за рішенням суду та на підставі обставин, які прямо зазначені в законі. Водночас життя вказує на адміністративні важелі, які впливають на свободу пересування та певним чином її обмежують.<sup>239</sup>

Згідно з Конституцією України правосуддя в нашій країні здійснюється лише судами. Делегування функцій судів і привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Конституційні положення не підлягають довільному тлумаченню іншими нормативно-правовими актами.<sup>240</sup>

Суди загальної юрисдикції – це місцеві суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди та Верховний Суд України. Як суб'єкти регулювання процесу міграції вони здійснюють відповідні повноваження. Зокрема, однією з

<sup>239</sup> Микитенко Є.С. Суб'єкти міграційної політики України. URL: [http://www.par.in.ua/1\\_2017/51.pdf](http://www.par.in.ua/1_2017/51.pdf).

<sup>240</sup> Василенко А. П. Проблемні питання законодавчого регулювання адміністративних процедур у справах, пов'язаних з порушенням законодавства про захист об'єктів довкілля / А. П. Василенко // Вісник Запорізьк. нац. ун-ту. Сер.: Юрид. науки. 2011. № 1.С. 180-186.

найважливіших функцій, які виконують суди загальної юрисдикції у галузі міграційних процесів, у т.ч. і процедуру реадмісії осіб, є забезпечення захисту прав та свобод людини і громадянина. Крім цього, вони здійснюють судочинство у справах, що стосуються правопорушень, скоєних у сфері міграції.

Суб'єктами регулювання сфери міграції є також місцеві державні адміністрації, які здійснюють виконавчу владу в областях, районах і місті Києві, а також органи місцевого самоврядування, тобто виборні й інші органи відповідних територіальних громад. Ці суб'єкти мають певні повноваження, які безпосередньо стосуються міграційних процесів, у т.ч. реадмісії осіб.<sup>241</sup>

Зокрема, до компетенції як місцевих державних адміністрацій, так і органів місцевого самоврядування належить забезпечення вирішення деяких питань у сфері міграції, щодо отримання детальної якісної й оперативної інформації про стан і динаміку перебігу явищ та процесів міграційної сфери регіону, а також проблем соціокультурної та економічної адаптації внутрішньо переміщених осіб у регіонах вимушеного переселення.

Їхня діяльність також спрямована на досягнення цілей інтеграції мігрантів з місцевими громадами, а також передбачає узгодженість цілісної державної політики з її основними складовими, зокрема міграційною, соціально-економічною, демографічною, екогеномологічною, духовно-гуманістичною, що мають забезпечувати стабілізаційний стан та модернізаційний розвиток усіх регіонів країни.

Найважливіша ж роль у формуванні державної міграційної політики покладається на Кабінет Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади, відповідальним перед Президентом України та під-

---

<sup>241</sup> Німко О. Б. Адміністративно-правове регулювання реадмісії в Україні. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2016\\_4\\_38.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_38.pdf).

контрольним і підзвітним Верховній Раді України в межах, передбачених у ст. 85, 87 Конституції України (ч. 1 та 2 ст. 113 Конституції України).

Такий конституційний статус дає змогу Кабінетові Міністрів України не лише самостійно виконувати Конституцію і закони України, акти Президента України (п. 1 ст. 116 Конституції України), а й здійснювати одну з найважливіших функцій – систематичний нагляд за виконанням вимог Конституції та законів України, актів Президента України органами виконавчої влади всіх рівнів та вжиття заходів щодо усунення їхніх порушень.<sup>242</sup>

Аналіз конституційних положень дає змогу зробити висновки, що компетенція Уряду України є дуже широкою, його повноваження стосуються майже всіх сфер державного і суспільного життя, а тому пропонуємо, базуючись на принципі пріоритетності, розділити їх на фундаментальні, закріплені у Конституції України, та похідні, що детально розкривають зміст фундаментальних у нормативних актах, повноваження в управлінні міграційними процесами. Умовно першим фундаментальним повноваженням можна назвати виконання Конституції і законів України, актів Президента України. У цій сфері слід визначити декілька похідних повноважень: виконання законів згідно з положеннями Конституції України; втілення у життя законів та інших рішень законодавчої гілки влади; нормотворча діяльність.

Доцільно наголосити на особливому характері діяльності вищого органу виконавчої влади України – вона має відбуватися винятково у правовому полі, визначеному законами і конституцією держави, тобто бути спрямована на виконання цих законів. Російський дослідник В. Лазарев зазначає, що виконавча влада має другорядний характер. Усі дії виконавчих органів ґрунтуються на законі, вони не мають йому

---

<sup>242</sup> Мосьондз С.О. Адміністративне право України у визначеннях та схемах: Навчальний посібник. К.: Прецедент, 2006. С. 176.

суперечити і мають бути спрямовані на виконання закону. Звідси походить і назва – «виконавча влада».<sup>243</sup>

Аналогічного висновку дійшов й інший російський дослідник Д.Ковальов. Він вважає, що функція виконавчої влади полягає у «...здійсненні управлінської, організаційної діяльності, спрямованої на виконання правових актів, ухвалених безпосередньо народом або його представницькими органами». Саме у цьому вона становить сутність усієї діяльності виконавчої влади, визначає зміст і характер повноважень її органів та підзаконність рішень. Вихід за межі повноважень й ігнорування законів призводять до втрати виконавчою владою своєї легітимної сутності.

Вітчизняні дослідники наголошують, що завдання виконавчої влади загалом, а Кабінету Міністрів України зокрема, полягає в управлінні соціальними та економічними процесами на підставах і в межах, установлених законом.

Однак, закон не може охопити всіх нюансів багатоманітного життя, а управління не є лише застосуванням законів, яке має бути творчим, оскільки закон фіксує лише загальні положення, а виконавча влада стикається з ситуативною необхідністю його тлумачення відповідно до конкретних умов. Відповідно діяльність уряду не зводиться лише до виконання законів. Він може ухвалювати нормативні акти загального характеру, втручатися у сферу компетенції законодавчих органів (делеговане законодавство), здійснювати контроль за роботою підпорядкованого йому апарату.

Кабінет Міністрів України здійснює насамперед діяльність з реалізації нормативних актів у сфері міграції шляхом прийняття актів застосування права – розпоряджень, що мають індивідуальний характер або приймаються з питань організаційної і поточної роботи; а також щоденну

---

<sup>243</sup> Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні: Монограф. / О.О.Кордун, К.О. Ващенко, Р.М. Павленко; За заг. ред. О.О. Кордуна. К.: МАУП, 2000. С. 248 .

роботу з виконання законодавства і вирішення різних питань управління міграційними процесами.

До правових форм діяльності уряду належить також контрольна форма, яка здійснюється шляхом спостереження за належним функціонуванням підконтрольних органів і коригування їхньої роботи у разі відхилення від заданих параметрів. Визначаються два види урядових контрольних проваджень: нормотворче контрольне провадження виникає у разі, коли уряд є суб'єктом права конституційного подання до Конституційного Суду України з питань про відповідність Конституції України діючих міжнародних договорів, а також міжнародних договорів, поданих у парламент для ратифікації; виконавче контрольне провадження виникає у зв'язку зі здійсненням контролю за ефективністю діяльності виконавчої вертикалі й Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Подальшим логічним кроком у характеристиці повноважень уряду України є повноваження щодо забезпечення прав і свобод людини у сфері міграції.

Конституція України ст.3 закріпила серед інших гуманістичних положень центральне: «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Ця теза визначає перед теоретиками та практиками міграційного права завдання її практичної реалізації. Відповідно фундаментальні повноваження вищого виконавчого органу України стосуватимуться, передусім вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина у сфері міграції. Це відповідає головному покликанню, меті права – сприяти розвитку людини і при цьому відповідати перед нею за свою діяльність шляхом реалізації системи таких заходів:



- здійснювати контроль за дотриманням законодавства про звернення громадян; встановлювати порядок ведення діловодства щодо звернень громадян;
- ухвалювати рішення про встановлення відповідного порядку реалізації прав і свобод громадянами тих іноземних держав, які встановили обмеження щодо реалізації прав і свобод громадянами України на своїй території;
- встановлювати порядок пересування іноземців на території України.
- визначати порядок формування квоти імміграції та встановлювати квоту імміграції на кожний календарний рік; визначати порядок провадження за заявами про скасування дозволів на імміграцію та виконання прийнятих рішень;
- затверджувати зразок посвідчення на постійне проживання, правила та порядок її оформлення і видачі;
- затверджувати положення про посвідчення біженця, про проїзний документ біженця для виїзду за кордон та інші необхідні документи;
- затверджувати порядок працевлаштування, навчання, надання медичної допомоги особам, щодо яких прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо надання статусу біженця, порядок виплати особам, яким надано статус біженців, грошової допомоги, пенсії, інших видів соціального забезпечення;
- встановлювати порядок видачі в'їзних віз членам сім'ї осіб, яким надано в Україні статус біженця;
- встановлювати порядок державної реєстрації баз даних, що містять інформацію про особу;
- затверджувати правила в'їзду іноземців в Україну, їхнього виїзду з України і транзитного проїзду через її територію; затверджувати правила оформлення іноземцям віз;

- забезпечувати проведення державної політики щодо охорони дитинства, розробку і здійснення цільових загальнодержавних програм соціального захисту та поліпшення становища дітей, координацію діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади у цій сфері;
- звітувати Верховній Раді України про стан демографічної ситуації в Україні, становище дітей і тенденції його змін у ході впровадження соціально-економічних перетворень.

Перерахована система повноважень Кабінету Міністрів України з питань прав і свобод людини у сфері міграції має безпосередній вплив на реалізацію внутрішньої та зовнішньої політик держави.

Слід зауважити, що Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність міністерств та інших органів виконавчої влади (п. 9 ст. 116 Конституції України). Центральні органи виконавчої влади перебувають у його безпосередньому віданні та йому підпорядковуються.

Згідно з Указом Президента України № 1572/99<sup>244</sup> від 15 грудня 1999 р. до системи центральних органів виконавчої влади України входять: міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. З'ясуємо правовий статус центральних органів виконавчої влади, до компетенції яких належать питання здійснення політики у сфері міграції та реєстрації фізичних осіб.

Державна прикордонна служба України є правоохоронним органом спеціального призначення.<sup>245</sup> Структура Державної прикордонної служби України представлена:

- спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у справах охорони державного кордону;

<sup>244</sup> Про систему центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України № 1572/99 від 15.12.1999 р. // Голос України. 1999. № 236. 18 грудня.

<sup>245</sup> Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. // Відомості Верховної Ради. 2003. №27. Ст.208.

- територіальними органами спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону;
- морською охороною;
- органами охорони державного кордону – прикордонні загони, окремі контрольно-пропускні пункти, авіаційні частини;
- розвідувальним органом спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у справах охорони державного кордону.

Державна прикордонна служба України відіграє важливу роль в управлінні міграційними процесами в Україні. Її повноваження передбачають профілактики та протидію незаконній стороні міграційних процесів. Діяльність Державної прикордонної служби України щодо прикордонного контролю та пропуску через державний кордон, її компетенція і повноваження в цій сфері регламентовані Законом України «Про державний кордон України»<sup>246</sup>, що регулює не тільки правові норми щодо суверенітету й недоторканності державного кордону, а й деякі імміграційні аспекти.

Принциповими положеннями прикордонного законодавства України є те, що пропуск людей і транспортних засобів через державний кордон здійснює лише Державна прикордонна служба України і тільки в місцях, які мають назву «Пункти пропуску через державний кордон». Ці пункти встановлюються Кабінетом Міністрів України на підставі двосторонніх угод із суміжними країнами

Їхня діяльність передбачає впровадження заходів, що:

- перешкоджають порушенню прикордонного режиму або режиму у пунктах пропуску через державний кордон України;

---

<sup>246</sup> Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 2.

- запобігають незаконному перетинанню державного кордону України або спробі його незаконного перетинання;
- дають змогу у встановленому порядку здійснити адміністративне затримання осіб на підставах і на терміни, визначені законодавством, в т. ч. іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перетнули державний кордон України, стосовно яких прийнято в установленому порядку рішення про передачу їх прикордонним органам суміжної держави на час, необхідний для такої передачі;
- дають змогу здійснити затримання за порушення прикордонного режиму або режиму в пунктах пропуску через державний кордон;
- дають можливість здійснити провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 204-1 КупАП «Незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України»;
- дають змогу організувати прийняття заяв про надання статусу біженця від тих осіб, які мають намір його набути;
- забезпечують можливість організувати у пунктах пропуску через державний кордон оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для тимчасового перебування в Україні;
- здійснюють за домовленістю з авіаперевізниками в іноземних аеропортах попередню перевірку правових підстав для в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства;
- дають можливість на підставах, передбачених законами, зменшувати термін перебування в Україні іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів.

Державна міграційна служба України (ДМС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України.

Державна міграційна служба України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для формування і реалізації державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у т. Ч. протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.<sup>247</sup>

Державну міграційну службу України очолює голова, який має двох заступників, у т. ч. одного першого. Центральний апарат ДМС України складається з 12 самостійних структурних підрозділів.

ДМС України здійснює свої повноваження безпосередньо та через територіальні органи – головні управління міграційної служби в областях і територіальні підрозділи: управління, відділи (сектори) міграційної служби в районах, районах у містах, містах обласного значення. Це свідчить про створення в Україні багаторівневої системи управління міграцією. Постановою Кабінету Міністрів України № 658 від 15 червня 2011 р. утворено 27 територіальних органів Державної міграційної служби України, у структурі яких функціонує 679 територіальних підрозділів.

У системі ДМС України функціонують два пункти тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні (ПТПІ), а також три пункти тимчасового розміщення біженців (ПТРБ). Експерти УВКБ ООН та МОМ вважають, що така кількість пунктів утримання є недостатньою.

---

<sup>247</sup> Питання Державної міграційної служби України: Указ Президента України № 405/2011 від 06.04.2011 // Урядовий кур'єр від 27.04.2011. № 76. С. 23.

За адміністративно-правовим статусом Державної міграційної служби України як центрального органу виконавчої влади, відповідно до Положення «Про Державну міграційну службу України», на неї покладаються такі завдання:

1) узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розроблення пропозицій щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та їхнє подання в установленому порядку подає Міністру для погодження і внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України;

2) аналіз міграційної ситуації в Україні, проблем біженців та інших категорій мігрантів, розроблення поточних та довгострокових прогнозів із зазначених питань;

3) здійснення у межах компетенції провадження з питань прийняття/припинення громадянства України та подання відповідних документів на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства, а також забезпечення виконання рішень Президента України з питань громадянства;

4) ухвалення відповідно до законодавства рішення про встановлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України та про їхнє скасування;

5) підготовка пропозицій щодо визначення квоти імміграції на календарний рік;

6) ухвалення рішення про надання дозволу на імміграцію, відмову в його наданні та скасування такого дозволу;

7) участь у межах, визначених законодавством, у вирішенні питань трудової міграції та питань, пов'язаних із навчанням в Україні іноземців та осіб без громадянства;

8) оформлення і видача іноземцям та особам без громадянства запрошень для в'їзду в Україну, документів для тимчасового перебування або постійного проживання в Україні, а також виїзду за її межі, студентських квитків студентам із числа іноземців та осіб без громадянства, вилучення цих документів і проставлення в тих документах, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства, позначки про заборону в'їзду в Україну в передбачених законодавством випадках;

9) ухвалення рішення про зменшення строку перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, видворення, у т. ч. у примусовому порядку, іноземців та осіб без громадянства з України, заборону в'їзду в Україну іноземців та осіб без громадянства, здійснення заходів, пов'язаних з видворенням іноземців та осіб без громадянства з України;

10) оформлення і видача громадянам України, які постійно проживають в Україні, документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство, затримання видачі та вилучення цих документів у передбачених законодавством випадках;

11) ідентифікація громадян України, які втратили документи, що посвідчують особу;

12) ухвалення рішення про надання, втрату, позбавлення і скасування статусу біженця та інших форм захисту в Україні;

13) здійснення у межах компетенції заходів зі сприяння реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів;

14) оформлення і видача посвідчення біженця, посвідчення особи, якій надано інші форми захисту в Україні, а також інших документів, передбачених вітчизняним законодавством для даних категорій осіб;

15) забезпечення функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців та пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні тощо.

Указом Президента України № 622/2011 від 30 травня 2011 р. було затверджено Концепцію державної міграційної політики, в якій визначено напрями, стратегічні завдання, принципи і пріоритети діяльності державних органів у сфері міграції, напрями вдосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації.<sup>248</sup>

Основним суб'єктом реалізації цієї Концепції є Державна міграційна служба України, діяльність якої спрямована на забезпечення ефективного державного управління міграційними процесами, сталого демографічного та соціально-економічного розвитку країни, підвищення рівня національної безпеки шляхом створення умов для зменшення еміграції, повернення та реінтеграції емігрантів, зокрема працівників-мігрантів, репатріації закордонних українців, вихідців з України інших національностей, запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів і ліквідацію їх наслідків, узгодження національного законодавства у сфері міграції за міжнародними стандартами, посилення соціального та правового захисту громадян України, які перебувають і працюють за кордоном, створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод, законних інтересів трудових мігрантів, які перебувають на території нашої держави, і виконання ними обов'язків, передбачених законодавством, повноти використання інтелектуального та трудового потенціалу таких осіб, дотримання принципів захисту інтересів України.

<sup>248</sup> Про Концепцію державної міграційної політики: Указ Президента України № 622/2011 від 30.05.2011 // Урядовий кур'єр від 06.07.2011. № 120. С.32.



Державна міграційна служба України відповідно до заходів, спрямованих на реалізацію державної міграційної політики у сфері еміграції, запроваджує для громадян України, що від'їжджають за кордон для тимчасового перебування з метою працевлаштування, навчання, провадження підприємницької діяльності, лікування і відпочинку:

- координує обмін інформацією на всіх стадіях міграційних процесів, у тому числі щодо надання мігрантам консультацій з питань охорони здоров'я в країнах походження, транзиту та призначення;

- забезпечує соціальний, медичний та правовий захист громадян України, що перебувають і працюють за кордоном.

- створює сприятливі умови для перетинання трудовими мігрантами державних кордонів та перебування їх у державі працевлаштування;

- протидіє торгівлі людьми та забезпечує захист громадян України за кордоном, які стали жертвами торгівлі людьми;

Щодо останнього пункту необхідно зауважити, що торгівля людьми, жертвами якої стають жінки, чоловіки і діти, є злочином, що вчиняється з метою трудової експлуатації, зокрема примусової праці, сексуальної експлуатації, примусового жебрацтва, вилучення органів. За інформацією Державного департаменту США, який готує щорічну доповідь щодо протидії торгівлі людьми, Україна – це країна походження, транзиту, що поступово стає державою призначення для осіб, які є жертвами примусової праці та проституції.<sup>249</sup>

Саме тому Державна міграційна служба України досить активно співпрацює з міжнародними організаціями

---

<sup>249</sup> Україна зробила значний поступ у сфері протидії торгівлі людьми за останній рік та перейшла на вищий щабель в рейтингу країн, який складає Державний департамент США. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/13524.html?PrintVersion>.

ми у цьому напрямку. Ратифікація Україною Конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності та протоколів, що її доповнюють (Протокол про запобігання і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї і Протокол проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря)<sup>250</sup>, Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми<sup>251</sup> приєднання до інших міжнародних договорів підтверджують готовність держави до реалізації державної політики у відповідній сфері на якісно новому рівні.

Як результат прийнято відповідні вітчизняні законодавчі акти, спрямовані на регулювання цієї проблеми, серед яких Закон України «Про протидію торгівлі людьми»<sup>252</sup> від 20.09.2011 р. та Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року» від 15.02.2012 р.<sup>253</sup>

Міністерство внутрішніх справ України<sup>254</sup> реалізує державну політику у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, ведення боротьби із злочинністю, охорони гро-

<sup>250</sup> Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності, ратифікована Законом України від 04.02.2004 № 1433-IV «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності та протоколів, що її доповнюють (Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї і Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітря)» // Голос України від 16.03.2004. № 49.

<sup>251</sup> Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми, ратифікована Законом України від 21.09.2010 № 2530-VI «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми» // Урядовий кур'єр від 19.10.2010. № 194.

<sup>252</sup> Про протидію торгівлі людьми: Закон України № 3739-VI від 20.09.2011 // Голос України від 14.10.2011. № 192.

<sup>253</sup> Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.02.2012 № 90-р // Урядовий кур'єр від 29.02.2012. № 39.

<sup>254</sup> Про Положення про Міністерство внутрішніх справ: Указ Президента України №1138/2000 від 17.10.2000 // Офіційний вісник України. 2000. № 42. Ст. 1105.

мадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, охорони та оборони особливо важливих державних об'єктів.

МВС формує державну політику і забезпечує її узгоджену реалізацію Національною поліцією України, Державною службою з надзвичайних ситуацій України, Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною міграційною службою України, Національною гвардією України, Головним сервісним центром МВС України, а також територіальними органами, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери його управління.

Правову основу організації та діяльності поліції, як і органів внутрішніх справ взагалі, становлять Конституція України, закони, які безпосередньо або загалом регламентують правоохоронну діяльність. До них належать Закон України «Про національну поліцію»<sup>255</sup> як базовий законодавчий акт із правоохоронної діяльності, а також закони, що регламентують окремі питання і напрямки цієї діяльності як наприклад, Закон України «Про оборону України»<sup>256</sup> та інші.

Основні виклики, які сьогодні постають перед органами системи МВС, безпосередньо пов'язані з їхнього компетентністю в забезпеченні безпеки громадян та суспільства, здатністю протистояти злочинності, забезпечувати прозорі та якісні сервіси для суспільства.

У процесі реалізації Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1118-р<sup>257</sup> від 22 жовтня

<sup>255</sup> Про національну поліцію: Закон України № 580-VIII від 02.07.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення 12.12.2019 р.).

<sup>256</sup> Про оборону України: Закон України від 06 грудня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9.

<sup>257</sup> Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року. URL: [https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya\\_2020.html](https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.html) (дата звернення 12.12.2019 р.).

2014 р. Міністерство внутрішніх справ України реформовано в орган управління в системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики в таких сферах:

- забезпечення охорони прав людини й основних свобод, інтересів суспільства і держави;
- протидії злочинності;
- підтримання публічної безпеки і порядку;
- надання поліцейських та адміністративних послуг;
- захисте державного кордону та охорони суверенних прав України;
- організації цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідація їхніх наслідків;
- міграції та громадянства.

Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України (далі – МВС) до 2020 р. є візією розвитку органів системи МВС, як невід’ємної частини сектору національної безпеки України, та визначає такі пріоритети їхньої діяльності:

- безпечне середовище;
- протидія злочинності;
- дотримання та забезпечення прав людини органами системи МВС;
- ефективне інтегроване управління кордонами і збалансована міграційна політика;
- якість і доступність послуг;
- ефективне врядування, прозорість і підзвітність;
- розвиток кадрового потенціалу та соціальний захист працівників.

Служба безпеки України – державний правоохоронний орган спеціального призначення, який забезпечує

державну безпеку України.<sup>258</sup> Органи на місцях у межах своєї компетенції вживають заходи для виявлення серед осіб, які порушили клопотання про надання статусу біженця, таких умов, за наявності яких статус біженця не надається відповідно до ст. 6 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

У межах своєї компетенції Служба безпеки України (СБУ) запобігає і протидіє нелегальній міграції, виявляє потоки нелегальних мігрантів, які набувають ознак організованої злочинності. Компетенція і повноваження СБУ в цій сфері регламентовані Законом України «Про Службу безпеки України».

Водночас СБУ розробляє заходи та вирішує питання в'їзду та виїзду, перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, порушує кримінальні справи за фактами незаконного перетинання державного кордону України, приймає рішення про видворення за межі України.

Центральним органом виконавчої влади та головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зовнішніх зносин України та координації заходів у цій сфері є Міністерство закордонних справ України, а саме Департамент консульської служби.<sup>259</sup> До його компетенції належить такі завдання:

- брати участь у переговорах та укладенні міжнародних договорів України з міграційних питань;
- брати участь у переговорах, підготовці документів і вносити пропозиції урядові України щодо укладення

<sup>258</sup> Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992р. // Відомості Верховної Ради 1992. № 27. Ст. 382.

<sup>259</sup> Про положення про Міністерство закордонних справ України: указ Президента України № 357/99 від 03.04.1999 року // Офіційний вісник України. 1999. №14. Ст. 364.

міжнародних угод з питань, пов'язаних із захистом соціальних, економічних, інших прав та інтересів біженців, у тому числі з компетенцією збитків, заподіяних біженцям, витратами на їх приймання та облаштування, сприяти встановленню зв'язків біженців;

– виконувати законодавство з питань громадянства щодо осіб, які проживають за межами нашої країни, про що свідчать певні Угоди, укладені Україною, однією з яких є Угода між Україною та Республікою Білоруссю.

Міністерство соціальної політики України є головним (провідним) органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики у сфері зайнятості, соціального захисту населення, соціального страхування, оплати, нормування та стимулювання праці, охорони й умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудових відносин, трудової міграції.<sup>260</sup> До його повноважень, відповідно до Положення «Про Міністерство соціальної політики України», затвердженого Указом Президента України належать такі:

– вивчення стану використання трудових ресурсів і розвитку процесів на ринку праці, складання на цій основі прогнозів щодо регулювання ринку праці та зайнятості населення;

– участь у підготовці програм зайнятості населення, розроблення баланс ринку праці та трудових ресурсів;

– сприяння у межах ринку праці міжрегіональному перерозподілу робочої сили, підготовка пропозицій щодо формування державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції;

– участь у підготовці та реалізації міжнародних договорів України у сфері зайнятості, соціального захисту

---

<sup>260</sup> Про Положення про Міністерство соціальної політики України: Указ Президента України № 423 від 17.06.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF> (дата звернення 12.12.2019 р.).

населення, соціального страхування, оплати, нормування та стимулювання праці, охорони і умов праці, пенсійного забезпечення, соціального обслуговування населення, соціально-трудових відносин;

- видання дозволів на працевлаштування в Україні;
- контроль працевлаштування іноземців;
- ліцензування підприємств, що працевлаштовують громадян України за кордоном;
- надання допомоги у тимчасовому працевлаштуванні біженців (відповідно до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»).

Статус існуючих інституцій, діяльність яких спрямована на відновлення та розбудову миру на сході України, а також реінтеграцію окупованих територій країни, не дозволяв у повному обсязі виконувати необхідні завдання через недостатній обсяг повноважень. З огляду на це виникла необхідність утворення органу державної влади, що забезпечить формування та реалізацію державної політики у сфері відновлення та розбудови миру на постраждалих унаслідок конфлікту територіях та реінтеграції тимчасово окупованих територій України.

Відповідно Постановою Верховної Ради України № 1097 від 14 квітня 2016 р. до складу Уряду введено посаду міністра з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України.<sup>261</sup> Подальшим кроком було утворення Урядом відповідного Міністерства шляхом реорганізації існуючих інституцій – Державного агентства з питань відновлення Донбасу та Державної служби з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя.

---

<sup>261</sup> Про формування складу Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради № 1097 від 14 квітня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1097-19#Text>.

Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях та тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.

Основними завданнями Міністерства є такі:

1) забезпечення формування і реалізація державної політики з питань: тимчасово окупованих територій України та населення, що на них проживає, кінцевою метою якої є їхня реінтеграція в єдиний конституційний простір України; внутрішньо переміщених осіб із тимчасово окупованих територій України, сприяння реалізації їхніх прав і свобод та створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання (реінтеграція) або інтеграції за новим місцем проживання в Україні; застосування норм міжнародного гуманітарного права на території України; координації діяльності з надання гуманітарної допомоги цивільному населенню під час збройних конфліктів; розбудови миру, відновлення та розвитку Донецької та Луганської областей;

2) участь у формуванні і реалізації державної політики щодо захисту державних активів; захисту прав і свобод осіб, які порушено внаслідок тимчасової окупації частини території нашої країни або втрати контролю над її частиною;

3) сприяння: реалізації прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях України; задоволенню національно-культурних, освітніх потреб, розвитку етнічної самобутності корінних народів та національних меншин, що проживають на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя; здійсненню комплексу заходів, спрямованих



на зменшення соціального, економічного та екологічного впливу вибухонебезпечних предметів на життя та діяльність населення (протимінна діяльність); задоволенню соціально-економічних, екологічних та культурних потреб населення, що проживає на тимчасово окупованих територіях України тощо.

Проте Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову про оптимізацію органів центральної влади, згідно з якою перейменовано чотири міністерства та створено два нові.

Постановою від 2 вересня № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» визначено, що з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади Кабінет Міністрів України перейменовує Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства у Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі – Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство екології та природних ресурсів – на Міністерство енергетики та захисту довкілля України і Міністерство у справах ветеранів – Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України.<sup>262</sup>

До державних органів – суб'єктів протидії нелегальній міграції належать митні органи України.

Державна митна служба України – це орган виконавчої влади, частина системи державного управління. Виконавча діяльність митних органів полягає в практичній організації та здійсненні митної справи. Використовуючи різні форми і методи роботи, митні органи здійснюють функції та повноваження в сфері організації переміщення

---

<sup>262</sup> Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України № 829 від 02 вересня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF> (дата звернення 20.12.2019 р.).

через митний кордон товарів та інших предметів митного регулювання, пов'язаного зі встановленням мит і митних зборів, процедури митного контролю та інших засобів втілення в життя митної політики. Їхні компетенція і повноваження в цій сфері регламентовані Митним кодексом України.<sup>263</sup>

Формування правової держави характеризується загостренням криміногенної ситуації, що спричинює зростання злочинних проявів різного характеру. За нових ринкових умов, коли вітчизняна економіка стала «відкритою», а державні кордони «прозорими», поряд з економічними злочинами різко зросла контрабанда.

Як відомо, до контрабандних товарів належать наркотичні речовини та препарати, зброя, боєприпаси, отруйні речовини, радіоактивні та шкідливі матеріали, вироби мистецтва, що належать державі й мають історичну цінність. Серед різних видів контрабанди виокремлюють також контрабанду «живим товаром».

З огляду на це термін «контрабанда живим товаром» набуває значення суто юридичного явища. Разом з тим, наявність такого явища в реальному житті, його масштаби та правові наслідки, необхідність застосування цього терміна обґрунтовують. Контрабанда «живим товаром» набуває конвеєрного характеру. «Конвеєрний» характер нелегальної міграції полягає в тому, що вона здійснюється через території кількох суміжних держав. Залежно від обраної тактики групи нелегальних мігрантів можуть стати від одного до сорока чоловік, а то й більше.<sup>264</sup>

<sup>263</sup> Митний кодекс України від 11 липня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 38-39.

<sup>264</sup> Запобігання контрабанди жінок з України: українська інформаційна кампанія. К.: Міжнародна організація з міграції, 1998. С. 14. Скорочений звіт англійською мовою: Information Campaign against Trafficking in Women from Ukraine. Research Report, July 1998. Geneva, International Organization for Migration, 1998. С. 36-40.

Значний вплив на управління міграційними процесами, тобто на запобігання нелегальній міграції, за Конституцією України, має здійснювати Рада національної безпеки та оборони України, яка координує та контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки й оборони.

Рада національної безпеки та оборони України, яку очолює Президент України, відповідно до Конституції України (ст. 107) є координаційним органом з питань національної безпеки та оборони при Президентові України.

Діяльність такого органу пов'язана із запобіганням, виявленням і подоланням причин, що деструктивно впливають на стабільність в Україні, їх компетенція і повноваження в цій сфері регламентовані Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України» від 5 березня 1998 року.<sup>265</sup>

В Одній із концепцій Ради національної безпеки і оборони України розглянуто неконтрольовані міграційні процеси як значну загрозу національній безпеці, що може призвести до небезпечних явищ у різних сферах життєдіяльності та яка потребує негайного вжиття заходів щодо ліквідації цього явища.

Розглянута система суб'єктів формування державної міграційної політики України, їхньої ролі та місця у складній структурі органів державного управління дає змогу зробити висновок, що у цій системі на підставі повноважень, наданих Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами, діють відповідні міністерства, інші центральні органи виконавчої влади з підпорядкованими їм місцевими органами, які займаються міграційними та реєстраційними питаннями, а також дорадчо-консультативні органи. Така ситуація призводить

---

<sup>265</sup> Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35.

до розпорошення повноважень і функцій у сфері міграції, що унеможлиблює здійснення контролю за діяльністю вищезгаданих суб'єктів.

Крім того, дуже велика кількість законних та підзаконних актів, на нашу думку, сповільнює процес безпосередньої реалізації вищезгаданими суб'єктами своїх повноважень. Водночас, відсутнім є конкретний алгоритм розмежування їхніх компетенцій між усіма суб'єктами формування державної міграційної політики України. Це «блокує» подальший розвиток державної міграційної політики в процесі реалізації євроінтеграційних прагнень України.

---

---

## Розділ 3

# ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ МІГРАЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

---

---

### ***3.1. Поняття та підстави адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства України***

Активізація євроінтеграційного процесу в Україні останніми роками характеризується підвищеною увагою до проблем відповідності міграційного законодавства нашої держави вимогам і стандартам законодавства Європейського Союзу.

Налагодження співпраці з європейськими партнерами, поліпшення технічної підтримки забезпечують позитивний результат у протидії незаконній міграції. Проте притягнення до відповідальності винних осіб у скоєнні порушень у міграційній сфері залишається одним із найважливіших засобів боротьби з порушенням міграційного законодавства. Відповідно детального та комплексного дослідження потребують питання правового регулювання відповідальності за порушення міграційного законодавства.<sup>266</sup>

---

<sup>266</sup> Кашульська К. О. Відповідальність за порушення міграційного законодавства України: поняття, види та особливості. URL: file:///D:/downloads/чу\_2016\_1-2\_6.pdf.

Вважаємо, що юридичну відповідальність загалом слід розглядати як комплексне правове явище, яке містить як негативний (наслідки за соціально шкідливі діяння), так і позитивний ефект (дотримання і виконання вимог права, що відображається в правомірній поведінці уповноважених суб'єктів і схвалюється й заохочується державою).

Негативні наслідки проаналізував такий вчений як І. Самощенко. Науковець визначив, що юридична відповідальність – це відповідальність за порушення норм права, тобто за минулу протиправну поведінку (ретроспективна відповідальність).<sup>267</sup>

На думку Б. Базилева, юридична відповідальність виражається в несприятливих наслідках для правопорушника, позбавлення його деяких соціальних благ: позбавлення волі, позбавлення права займати певні посади, конфіскація майна та інші.<sup>268</sup>

В. Бабаєв зауважив, що юридична відповідальність як вид державного примусу характеризується тим, що таким способом приводиться в дію санкція порушеної норми права. Негативні наслідки порушення норми права не виникають самі собою, автоматично.<sup>269</sup>

Позитивні ефекти вивчав Д. Машков. Дослідник вважає, що юридична відповідальність – це складні правовідносини, що виникають між суб'єктами права у процесі реалізації ними норм права і пов'язані передусім з адек-

---

<sup>267</sup> Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству [Текст]: учебное пособие / И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин. М.1971. С.6

<sup>268</sup> Базылев Б.Т. Юридическая ответственность: теоретические вопросы [Текст]: Учебное пособие / Б.Т. Базылев. Красноярск: Изд-во Красноярского университета, 1985. С.73.

<sup>269</sup> Бабаев В.К. Нормы права // Общая теория права: Курс лекций [Текст]: Учебное пособие / Под ред. В.К. Бабаева. Н. Новгород, 2003. С.300.

ватною реалізацією цими суб'єктами правових приписів, що містяться в юридичній нормі.<sup>270</sup>

Такої ж позиції дотримується О. Скакун, який зазначає, що юридична відповідальність – це передбачені законом вид і міра державно-владного зізнання особою втрат благ особистого, організаційного та майнового характеру за вчинене правопорушення.<sup>271</sup>

На думку Ф. Фаткуліна, юридична відповідальність – це усвідомлення правових властивостей своїх дій (бездіяльності), співвідношення їх із чинними законами та підзаконними актами, готовність відповідати за них перед державою і суспільством.<sup>272</sup> М. Матузов визначає, що юридична відповідальність – це така поведінка, яка характеризується глибоким усвідомленням необхідності від вимогам правових і моральних норм, повагою до закону і права і припускає активний вплив на хід подій, внесок у загальну працю, розвиток суспільства.<sup>273</sup>

Отже, правовий зміст так званої позитивної юридичної відповідальності характеризується передусім обов'язком того чи іншого органу або посадової особи регулярно звітувати перед вищим органом чи посадовою особою, діяти в межах, вказаних останніми, і під їхнім контролем оцінювати роботу підзвітних, а в разі ухилення від визначеної поведінки ужити відповідних заходів впливу.

Відповідно можна стверджувати, що юридична відповідальність визначається мірою державного примусу, яка

---

<sup>270</sup> Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.П. Тимошук, ред. І.Б. Коліушко. Київ: Факт, 203. 496 с

<sup>271</sup> Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скакун; пер. з рос. Х.: Консум, 2001. С. 656.

<sup>272</sup> Фаткулин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: Курс лекций / Ф.Н. Фаткулин. Казань. 1987. С. 334.

<sup>273</sup> Венедиктов В.С. Юридическая ответственность по советскому трудовому праву: учебное пособие / В.С. Венедиктов. К.: Наук.думка. 1989. С. 136.

може виражатись у формі особистого, організаційного або майнового характеру і охоплювати в себе конкретні стадії.

Першою стадією є те, що юридична відповідальність відображає специфіку будь-яких правових явищ – їх формальну визначеність і процесуальний порядок реалізації; другою – юридична відповідальність невіддільна від правопорушення, є його наслідком; третьою – юридична відповідальність взаємопов'язана з реалізацією санкцій правових норм; четвертою – юридична відповідальність пов'язана з державно-владною діяльністю, з державним примусом.

Якщо аналізувати міграційне законодавство, то слід зазначити, що до винної особи можуть бути застосовані заходи юридичної відповідальності. Порушники міграційного законодавства притягуються, як правило, до кримінальної, адміністративної або дисциплінарної відповідальності. Це пояснюється специфікою міграційних правопорушень, що не завдають майнової шкоди. Однак, якщо така шкода буде заподіяна, то винну особу може бути притягнуто до цивільно-правової або матеріальної відповідальності.

Слід зауважити, що юридична відповідальність за міграційні правопорушення має певні особливості, які тісно взаємопов'язані із суб'єктом правопорушення у цій сфері.

Відповідно до ч. 1 ст. 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, які перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також виконують такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

Принципово важливим є те, що суб'єктом відповідальності за деякі види адміністративних чи кримінальних правопорушень у цій сфері можуть бути тільки громадяни України або тільки іноземці чи особи без громадянства.



Наприклад, суб'єктами військових злочинів, пов'язаних із порушенням обмежень свободи пересування військовослужбовців, можуть бути лише громадяни України.

Навпаки, за порушення встановлених правил перебування в Україні адміністративну відповідальність, відповідно до ст. 203 Кодексу України про адміністративні правопорушення, несуть іноземці та особи без громадянства.

Зосередимо увагу насамперед на дослідженні особливостей адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства України.

Оскільки юридична відповідальність є категорією загальної теорії права, то за основу підходу визначення сутності адміністративної відповідальності взято розуміння права як системи загальнообов'язкових, формально визначених норм, які видаються та забезпечуються державою і призначені для врегулювання суспільних відносин. Саме через це адміністративна відповідальність, як і будь-який інший вид юридичної відповідальності, єдина та охоплює як відповідальність за майбутню поведінку, так і відповідальність за минулу протиправну поведінку.

Адміністративну відповідальність як вид юридичної відповідальності можна розглядати як універсальний засіб охорони суспільних відносин, що складаються у сфері регулювання міграційних процесів в Україні. Проте чинне законодавство не дає визначення адміністративної відповідальності, по-різному воно трактується в наукових працях з адміністративного права.

Багатоаспектність і відсутність чіткого визначення поняття «адміністративна відповідальність» зумовили появу тлумачень «...про адміністративну відповідальність як застосування будь-якого з видів адміністративного примусу».<sup>274</sup>

---

<sup>274</sup> Додин Е. В. Административная ответственность в свете Конституции Украины // Юрид. вісн. України. 1997. № 3. С. 70-74

На наш погляд, цікавим і повним є визначення поняття «адміністративна відповідальність», запропоноване Т. Коломоєць: «Адміністративна відповідальність – це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку».<sup>275</sup>

А. Комзюк трактує адміністративну відповідальність як необхідність застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що спричиняють для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права.<sup>276</sup>

С. Гончарук пропонує визначати адміністративну відповідальність через об'єктивний та суб'єктивний підходи. Як стверджує науковець, – «Перший зумовлений відповідною негативною реакцією держави на протиправні вияви з боку законослухняних громадян – шляхом встановлення окремих заборон, відповідних правил тощо і адекватних санкцій щодо порушників цих правил. Основою суб'єктивного підходу є особистий обов'язок порушника дати відповідь перед компетентними державними органами (органами адміністративної юрисдикції) за своє про-

---

<sup>275</sup> Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Коломієць Т. О. К.: Істина. 2008. С. 219.

<sup>276</sup> Адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. А. Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. Х.: Ун-т внутр. Справ. 2000. С. 99.

типравне діяння і зазнати відповідного стягнення згідно із встановленим законом порядком».<sup>277</sup>

Специфічними ознаками адміністративної відповідальності у зазначеній сфері визначені такі: 1) її підставою є адміністративне порушення міграційного законодавства; 2) її сутність виявляється в накладенні на суб'єктів проступку адміністративних стягнень у вигляді попередження, штрафу, конфіскації предмета та адміністративного арешту; 3) адміністративні стягнення накладаються уповноваженими органами (посадовими особами), такими як районні, районні у місті, міські та міськрайонні суди (судді), органи Державної прикордонної служби України, Державна міграційна служба України як центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у т. ч. протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб. Між органами (посадовими особами), які накладають адміністративні стягнення, і правопорушниками відсутні службові відносини; 4) порядок притягнення до адміністративної відповідальності за адміністративні проступки у сфері регулювання міграційних процесів урегульований Кодексом України про адміністративні правопорушення та відомчими інструкціями з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення вищевказаних органів виконавчої влади; 5) адміністративну відповідальність за порушення міграційного законодавства врегульовано нормами адміністративного права, які містять вичерпні переліки адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження і сукупно становлять її нормативну основу.<sup>278</sup>

<sup>277</sup> Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. К. 1995. С. 78.

<sup>278</sup> Салманова Е. Ю. Виды административных взысканий за нарушение миграционного законодательства, порядок и сроки их применения. URL: file:///D:/downloads/40197.pdf.

Інститут адміністративної відповідальності в Україні охоплює таку велику кількість правових норм, що його можна називати своєрідною підгалуззю адміністративного права. Основні поняття, принципи та методи регулювання цього інституту сформовані в радянський період. Отже, правове регулювання адміністративної відповідальності в Україні довготривалий період потребує суттєвого оновлення.

Основним документом адміністративного законодавства нашої країни є Кодекс України про адміністративні правопорушення, ухвалений 1984 р., який, проте, не містить усіх систематизованих правил притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства в Україні. Поряд із Кодексом України про адміністративні правопорушення у правовій системі України є ще велика кількість інших нормативно-правових актів, які встановлюють адміністративну відповідальність фізичних і юридичних осіб, зокрема іноземців та осіб без громадянства. Важливими серед них є Закони України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про імміграцію» тощо, які містять ті чи інші положення щодо адміністративної відповідальності зазначеної категорії осіб.

Слід наголосити, що чинне національне законодавство передбачає вичерпний перелік протиправних діянь, які визнаються адміністративними правопорушеннями у сфері міграції.

Правове розуміння і визначення поняття «адміністративний проступок» наводиться у ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП): адміністративним правопорушенням (проступком) визнається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок,

власність, права і свободи громадян, установлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені КУпАП, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності.

Вважаємо, що суб'єктові адміністративних правопорушень властиві три типи ознак: загальні – характерні для всіх членів суспільства; особливі – для суб'єктів міграції взагалі; спеціальні – тільки суб'єкту нелегальної міграції.

Як вірно зазначає О. Салманова, до суб'єктів адміністративних правопорушень за чинним законодавством також зараховують і юридичних осіб, хоча і з певними особливостями. Зокрема, до адміністративної відповідальності притягають не конкретного громадянина чи посадову особу, а в цілому підприємство, установу чи організацію в особі адміністрації підприємства. Найпоширенішою мірою відповідальності, що покладається на юридичних осіб, є штраф у різних формах.<sup>279</sup>

Для всебічного висвітлення питання доцільно у справі протидії правопорушенням у сфері міграції на території України окреслити важлива роль вдосконалення і реалізації міграційного законодавства в галузі регулювання міграційних процесів.

Варто, що детальніше дослідити особливості адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства України крізь призму таких міграційних процесів, як імміграція, нелегальна міграція, внутрішня міграція та трудова міграція.

Щодо імміграції, розглядаючи особливості адміністративної відповідальності іноземних громадян та осіб без громадянства, необхідно зазначити, що правовий статус

---

<sup>279</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1. Загальна частина. С. 592.

іноземців й осіб без громадянства, які перебувають на території України, визначається ст. 26 і 33 Конституції України, відповідно до яких іноземці та особи без громадянства, котрі перебувають в країні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також мають такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, установленими Конституцією, законами, міжнародними договорами України.<sup>280</sup>

Питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, вчинені на території України іноземцями, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами нашої країни користуються імунітетом від адміністративної юрисдикції України, вирішуються дипломатичним шляхом.

Адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку.

За вчинення адміністративних правопорушень, відповідно до ст. 24 даного Кодексу України про адміністративні правопорушення, можуть застосовуватись такі адміністративні стягнення: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання); 6) виправні роботи; 7) адміністративний арешт.

---

<sup>280</sup> Гаврилова І.О. Особливості адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/Nvkhd\\_u\\_jur\\_2015\\_5\(2\)\\_27.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/Nvkhd_u_jur_2015_5(2)_27.pdf).

Проте, даний перелік не є вичерпним. Законами України можуть бути встановлені й інші види адміністративних стягнень.

Щодо питання адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства, необхідно зазначити, що відповідно до ст. 16 КУпАП іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території нашої держави, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах із громадянами України, тобто до них застосовуються визначені в ст. 24 КУпАП види адміністративних стягнень.

Проте в чинному законодавстві передбачено застосування особливих санкцій до іноземців. Так, КУпАП передбачено адміністративне видворення; Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» – зменшення терміну тимчасового перебування на території України, примусове повернення іноземців й осіб без громадянства.

Так, у ст. 24 КУпАП встановлено, що законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі нашої країни іноземців та осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок. Згідно із положеннями цієї статті, для застосування адміністративного стягнення у вигляді адміністративного видворення необхідні: наявність законів, що передбачають таке адміністративне видворення, та вчинення адміністративного проступку, який грубо порушує правопорядок.

Детальніше про це ідеться у ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», де зазначається про процес примусового видворення, уповноважені органи і терміни. Крім того, у ст. ст. 31, 32 цього документа подано перелік підстав щодо заборони видворення та порядок відшкодування витрат, пов'язаних із цим процесом.

Підставою для примусового видворення є винесення постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця або особу без громадянства, якщо така особа не виконала у встановлений термін без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо обґрунтовано підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилитимуться від виконання такого рішення.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про імміграцію» особа, стосовно якої ухвалено рішення про скасування дозволу на імміграцію, має виїхати з України протягом місяця з дня отримання копії цього рішення. Якщо за цей проміжок часу особа не виїхала з України, вона підлягає видворенню в порядку, передбаченому вітчизняним законодавством. Таким чином, підстави для скасування дозволу на імміграцію також впливають на прийняття адміністративним судом постанови про примусове видворення. Примусове повернення і не застосовуються до іноземців та осіб без громадянства, які не досягли 18-річного віку.<sup>281</sup>

У разі примусового видворення відповідні органи, на які покладається забезпечення цієї процедури (ДМС України, СБУ), невідкладно готують рішення про поміщення в пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України. Такі особи перебувають у цих пунктах протягом терміну, необхідного для виконання рішення адміністративного суду про примусове видворення, але не більш ніж 12 місяців.

Відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», вїзд іноземців та осіб без громадянства на тимчасово окуповану територію

---

<sup>281</sup> Про імміграцію: Закон України № 2491-III від 07.06. 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text> (дата звернення 07.11.2019 р.).



та виїзд з неї допускаються лише за спеціальним дозволом через контрольні пункти в'їзду-виїзду.<sup>282</sup>

Іноземні громадяни та особи без громадянства, які допустили порушення цього порядку, підпадають під дію ст. 13 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», зокрема в'їзд таким особам в Україну не дозволяється; відомості про них вносяться до бази даних осіб, яким згідно із законодавством України не дозволяється в'їзд у нашу країну.

Порушення особами цього порядку тягне адміністративну відповідальність, передбачену ст. 204-2 КУпАП.

Чинне національне законодавство щодо біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, не містить положень, які б створювали перешкоди для доступу іноземців й осіб без громадянства до процедури визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Крім того, у разі незаконного перетинання або спроби незаконного перетинання державного кордону України та прибуття в нашу країну з метою отримання притулку або набуття статусу біженця така категорія іноземців звільняється від адміністративної відповідальності, якщо вони в установлений законом термін звернулися до відповідних органів державної влади щодо надання їм притулку.

На нашу думку, ці адміністративні стягнення у вигляді застосування штрафу до вищезгаданих правопорушників не є ефективним заходом через певні об'єктивні причини: держава обтяжує себе великою кількістю процесуальних дій щодо прийняття рішень про примусове повернення і видворення; витрачаються чималі кошти з державного бюджету на утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства; необхідно забезпечити надання відповідних послуг

<sup>282</sup> Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України № 1207-VII від 15.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-vii> (дата звернення 09.11.2019 р.).

щодо оформлення документів і вчинення дій, пов'язаних із примусовим видворенням, проїзних квитків тощо.

На нашу думку, примусове видворення передбачає набагато вищий ступінь контролю і не є самостійним адміністративно-правовим заходом, а є тільки наслідком попереднього ухвалення стосовно особи рішення про примусове повернення, скасування дозволу на імміграцію, відмови в наданні статусу біженця або особи, яка потребує тимчасового чи додаткового захисту.

Нелегальна міграція є явищем, що істотно впливає на стан правопорядку та спричиняє напругу на шляхах міжнародного сполучення. У сучасних умовах вона виявляється в нових формах, що передбачає необхідність відповідного реагування.

29 травня 2016 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції», яким доповнено Кодекс адміністративного судочинства України та Кодекс України про адміністративні правопорушення новими положеннями щодо протидії нелегальній міграції. Зокрема, останній з цих кодифікованих нормативно-правових актів у ч. 3 ст. 185-3 передбачає адміністративну відповідальність за «...невиконання поручителем зобов'язань, покладених судом під час провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства».

Відповідно до ч. 4. ст. 183-7 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) «...взяття на поруки полягає у наданні уповноваженими особами підприємств, установ чи організацій, які суд вважає такими, що заслуговують на особливу довіру (поручителями), письмового зобов'язання про те, що вони поручаються за вико-

нання іноземцем або особою без громадянства покладених на нього» додаткових обов'язків «...і зобов'язуються за потреби доставити його до суду чи органу (підрозділу), який подав позов».<sup>283</sup>

Здійснюючи класифікацію адміністративних правопорушень, пов'язаних із нелегальною міграцією, можна встановити характерні особливості найбільш чисельної групи деліктів, протидію яким визначено повноваженнями Держприкордонслужби України.

За КУпАП, це правопорушення, що передбачені ч. 3 ст. 185-3, ч. 2 ст. 203, а також ст. 204–204-2, 205–207. Ще одне правопорушення визначено Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень». Вид юридичної відповідальності за цим законом також не визначено, хоча процедура притягнення до неї свідчить про те, що вона є адміністративною.

Отже, одним із критеріїв розподілу за видами адміністративних правопорушень є нормативна підстава притягнення до відповідальності. Відповідно до цього виокремлено адміністративні правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, відповідальність за які передбачена КУпАП, та правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, відповідальність за які передбачена іншими законами, що застосовуються безпосередньо до введення їх у встановленому порядку до цього Кодексу.

Б. Марченко та В. Половніков сформувавши фактично однакову класифікацію адміністративних проступків залежно від процесуальних повноважень органів охорони державного кордону. Відповідно вони визначають про-

---

<sup>283</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції: Закон України від 29 травня 2016 року // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 27. Ст. 521.

ступки фізичних осіб, справи про які розглядаються органами та підрозділами Держприкордонслужби України, названі в ст. 222-1 КУпАП (ст. 202, ч. 2 ст. 203 та 207), та проступки фізичних осіб, щодо яких посадові особи цієї служби мають право складати протоколи про правопорушення та скеровувати їх на розгляд інших уповноважених органів. Як окрему групу визначено адміністративні проступки юридичних осіб відповідно до норм Законів України «Про виключну (морську) економічну зону України» та «Про відповідальність за повітряні перевезення пасажирів через державний кордон України без належних документів для в'їзду в Україну».<sup>284</sup>

Відповідно адміністративні правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, протидію яким визначено компетенцією Держприкордонслужби України, поділяються на два види: адміністративні правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, справи про які розглядаються посадовими особами цієї служби; адміністративні правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, справи про такі правопорушення розглядають посадові особи інших уповноважених органів, а прикордонники уповноважені складати протоколи про ці правопорушення.

Щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб зазначимо, що теорія і практика застосування законодавства про адміністративні правопорушення засвідчила необхідність її існування. Зокрема, це важливо для «...протидії нелегальній міграції в Україну, підвищення захищеності національних інтересів на державному кордоні».<sup>285</sup>

<sup>284</sup> Марченко Б. М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Б. М. Марченко; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ. 2009. 21 с.

<sup>285</sup> Стефанюк В. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб: проблеми теорії та практики // Право України. 1999. № 9. С. 6–9

Зважаючи на це, за суб'єктивним складом адміністративні правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, протидію яким вважаються компетенцією Держприкордонслужби України, слід поділяти на такі: адміністративні правопорушення із загальним суб'єктом (ст. 204-1, 204-2, 205 і 206 КУпАП); адміністративні правопорушення із спеціальним суб'єктом, яким є або фізична особа (ч. 3 ст. 185-3, ч. 2 ст. 203, ст. 204, 206-1, 207 КУпАП, а також ст. 1 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», коли перевізник є фізична особа – підприємець, який здійснює міжнародні пасажирські перевезення), або юридична особа (ст. 1 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», коли перевізником є юридична особа), або це порушення у сфері охорони державного кордону (ст. 185-10 і 202 КУпАП).

На нашу думку, згадані протиправні діяння слід виокремити серед інших видів адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління, і також чітко визначити стягнення, що можуть бути передбачені за їхнє вчинення, та процесуальні повноваження органів Держприкордонслужби України.

Тенденція до збільшення кількості правопорушень у сфері вимушеної міграції спричинена певними обставинами, а саме прогалини в законодавстві; відсутність упродовж тривалого періоду Єдиного електронного реєстру переселенців; фактична неможливість установлення дійсної кількості людей, які померли чи зникли на територіях проведення антитерористичної операції; порушення процедури видачі довідки внутрішньо переміщеним особам; нестача дієвого контролю за внутрішньою міграцією в країні та самої процедури реєстрації місця проживання особи тощо.

Адміністративна відповідальність порівняно з іншими видами відповідальності відрізняється своєю оперативністю, економічністю та простотою порядку застосування стягнень до правопорушників.

Ст. 19 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» містить традиційну норму «Особи, які винні в порушенні цього Закону, несуть відповідальність згідно із законом».

На сьогодні більшість міграційних деліктів, що досягають на установлений порядок управління, міститься як зазначалось, в главі 15 Особливої частини КУПАП (ст. 197–207), Митному Кодексі України (розділ 18) і Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» (розділ 3).

На нашу думку, проступки в паспортно-реєстраційній системі є також різновидом порушень міграційного законодавства. Паспортно-реєстраційна система – це один з інститутів регулювання міграційних процесів у державі. Вважаємо, що ця система спрямована не тільки на посилення національної безпеки, здійснення нагляду за виконанням громадянами своїх обов'язків, а й забезпечує реалізацію особами власних прав, свобод та інтересів.

Нормативно-правовим підґрунтям для реєстрації осіб за місцем проживання в Україні є Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні»<sup>286</sup> від 2003 р., Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 2015 р. та Постанова КМУ № 207 «Про затвердження Правил реєстрації місця проживання та Порядку передачі органами

---

<sup>286</sup> Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України № 1382-IV від 11.12.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text> (дата звернення 08.11.2019 р.).

реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру» від 2 березня 2016 р.

Потрібно взяти до уваги, що згідно із ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» довідка внутрішньо переміщеним особам прирівнюється до документа, що посвідчує місце їхнього проживання. Отже, довідка про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи засвідчує місце її проживання на період наявності підстав, зазначених у ст. 1 цього Закону.

Те саме стосується студентів, які здобували певний ступінь вищої освіти, мали реєстрацію місця проживання в гуртожитках і після зняття з реєстрації мають право на отримання довідки внутрішньо переміщеної особи в разі, якщо не бажають повернутися на попереднє місце проживання. Відповідно громадянин України, котрий переміщується з територій, на яких існують обставини, що спричиняють вимушене переміщення, повинен мати або реєстрацію за новим місцем проживання, або довідку внутрішньо переміщеної особи. Проте, відповідне роз'яснення відсутнє в КУпАП.

Вважаємо, що ст. 197 КУпАП має бути сформульована таким чином: «...проживання громадян без реєстрації місця проживання або без довідки про взяття їх на облік як внутрішньо переміщених осіб.». Варто зазначити, що внутрішньо переміщеною особою може бути і також іноземець або особа без громадянства.

Ст. 6 Закону України «Про свободу пересування та вільного місця проживання в Україні» поширює обов'язок зареєструватись на новому місці проживання протягом 30 календарних днів як на громадян, так і на іноземців та осіб без громадянства, які постійно або тимчасово проживають на території України.

Таким чином, ст. 203 КУпАП також потребує змін, тому що об'єктивна сторона «...недодержання встановленого по-

рядку пересування і зміни місця проживання» для цієї категорії громадян має передбачати порушення терміну реєстрації, а саме відсутність або порушення термінів реєстрації за місцем проживання або неотримання довідки як внутрішньо переміщеної особи, якщо для цього були належні підстави. Так, законодавчо на суб'єкта не покладено обов'язок стати на облік як внутрішньо переміщена особа, тоді у нього є два варіанти правомірної поведінки в разі вимушеного переміщення: звичайна реєстрація при переїзді (впродовж 30 днів після переїзду) або отримання довідки переміщеної особи.

Сьогодні для тих внутрішніх переселенців, які проживають не за місцем поставлення їхнього реєстраційного обліку, також передбачена відповідальність у формі припинення виплати соціальної грошової допомоги і потенційної можливості притягнення до кримінальної відповідальності, якщо дії суб'єкта міститимуть ознаки кримінального караного діяння.

Вважаємо, що у КУпАП має також бути закріплений такий проступок, як порушення обов'язків, що покладаються на реципієнтів адресної соціальної допомоги, подання документів із недостовірними відомостями, ухилення від надання інформації, що може призвести до припинення чи зменшення витрат.

Трудова міграція – вужче поняття, ніж міграція, що позначає процес, за якого іноземний громадянин або особа без громадянства переміщується через кордон країни, яка приймає, або на її території в межах встановленого законодавством адміністративно-правового режиму з метою укладення трудового (цивільно-правового) договору з працедавцем (наймачем) на здійснення трудової діяльності в межах процедур і на терміни, встановлені державою, що приймає.

Найважливішим заходом у вирішенні проблем адміністративної відповідальності за порушення законодавства



про трудову міграцію є встановлення такої відповідальності за порушення правил залучення і використання іноземної робочої сили.

Одним із важливих принципів, який потрібно врахувати у застосуванні адміністративної відповідальності за порушення законодавства про трудову міграцію, є урахування рідної мови при адміністративному провадженні за участю іноземного громадянина. Це положення ґрунтується на забезпеченні права іноземного громадянина виступати й давати пояснення рідною мовою.

Порядок видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців й осіб без громадянства передбачає обов'язок іноземних громадян для отримання дозволу на тимчасове проживання, посвідки на проживання, дозволу на роботу знати державну мову, історію та основи законодавства України. Отже, зазначений принцип набуває особливої важливості.<sup>287</sup>

Для адміністративного правопорушення в галузі трудової міграції обов'язковою ознакою є суспільна небезпека такого діяння, юридичним вираженням якого виступає його протиправність.

Адміністративне правопорушення в галузі трудової міграції – це суспільно небезпечна, протиправна, винна дія (бездіяльність) фізичної або юридичної особи, що посягає на суспільні відносини, пов'язані з режимом здійснення іноземним громадянином або особою без громадянства трудової діяльності в Україні, за яке встановлена адміністративна відповідальність.

Розглядаючи особливості складу вказаних правопорушень, доцільно зазначити, що об'єктивна сторона може виражатися і в дії, і в бездіяльності.

---

<sup>287</sup> Міграція в умовах трансформації регіональних ринків праці України: механізми регулювання / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. ред. У. Я. Садова. Львів, 2019. С.263.

Наприклад, у здійсненні іноземним громадянином або особою без громадянства діяльності України за відсутності належного дозволу чи патенту або при порушенні встановленого порядку і (або) форми повідомлення територіального органу виконавчої влади, уповноваженого на здійснення функцій з контролю та нагляду у сфері міграції, про укладення чи припинення (розірвання) трудового договору.

У сфері трудової міграції об'єктом правопорушення виступають суспільні відносини, які виникають під час реалізації іноземним громадянином свого права на працю на території України, і у зв'язку з обмеженням прав іноземних працівників при здійсненні окремих видів діяльності.

Суб'єктом в якості іноземного працівника за загальним правилом є іноземний громадянин, який досягнув 18 років. З боку працедавця можуть бути юридичні особи й індивідуальні підприємці чи фізичні особи.

Суб'єктивна сторона правопорушення в галузі трудової міграції передбачає вину у формі умислу або необережності.

Наприклад, відповідно до ст. 204 КУпАП іноземний громадянин виконував роботи, знаючи, що дозвіл на трудову діяльність йому буде потрібен, але не отримав його або втратив і не відновив, сподіваючись запобігати негативним наслідкам, або, що найчастіше відбувається на практиці, такий іноземець навмисне не отримував дозвіл на роботу та приховував його відсутність від працедавця, усвідомлюючи протиправний характер своєї дії (бездіяльності).

Як санкції за правопорушення у сфері трудової міграції передбачено адміністративний штраф або адміністративне видворення за межі України.

19 травня 2016 р. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення

положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції»<sup>288</sup> були внесені суттєві зміни у чинне законодавство передусім у Кодекс адміністративного судочинства України, що досі не відображені у відомчих нормативно-правових документах Державної міграційної служби України та Національної поліції України.<sup>289</sup>

На нашу думку, у ст. 204 КУпАП мають розглядатись поняття працедавця (замовника) і запрошення на в'їзд іноземного громадянина, віковий ценз іноземного працівника, питання його фактичного допущення іноземного працівника до трудових обов'язків без укладення договору.

Наявність трьох складів правопорушень, відсутність термінологічної бази в єдиному правовому акті, яка в цьому разі має деяку специфіку, видова роздробленість порушень у сфері міграції – все це створюють загалом труднощі у практиці застосування ст. 204 КУпАП, що нерідко призводить до неправильної кваліфікації правопорушень. Якщо у ст. 203 КУпАП за останні кілька років внесено зміни та доповнення, то ст. 204 КУпАП потребує доопрацювання.

Відповідальність за недотримання встановлених відповідно до закону стосовно іноземних громадян, осіб без громадянства та щодо зарубіжних організацій обмежень на здійснення окремих видів діяльності не передбачена чинним законодавством України. Кабінет Міністрів України відповідно до Постанови № 1983 «Про затвердження Порядку формування квоти імміграції,

---

<sup>288</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції: Закон України від 19.05.2016 р. №1379-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 27. Ст. 521.

<sup>289</sup> Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень» від 26.12.2002 р.<sup>290</sup> має право щорічно з урахуванням регіональних особливостей ринку праці та потреби в пріоритетному порядку працевлаштування громадян України встановлювати допустиму частку іноземних працівників, які залучають у різні галузі економіки суб'єкти господарювання, що здійснюють діяльність на території нашої країни. При встановленні чисельності іноземних працівників Кабінет Міністрів України визначає термін приведення у відповідність їхньої нормативної чисельності щодо кожного суб'єкта господарювання.

Такий термін встановлюється з урахуванням необхідності дотримання працевластувачами порядку розірвання трудового договору (контракту), визначеного трудовим законодавством України.

Справи за ст. 203 і 204 КУпАП судді розглядають у випадках, якщо орган або посадова особа, до яких надійшла справа про таке адміністративне правопорушення, передає його на розгляд судді. У деяких випадках судді допускають порушення термінів розгляду справ, що надалі веде до припинення провадження у справах у зв'язку із завершенням термінів давності.

Загалом у практичній діяльності органів юрисдикції можуть виникнути такі проблеми: незаконне винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення (не належить до компетенції органу виконавчої влади; відсутність даних, прямо перелічених у процесуальній частині КУпАП, інших відомостей залежно від їхньої значущості

---

<sup>290</sup> Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень: Постанова Кабінету Міністрів України № 1983 від 26.12.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1983-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення 07.11.2019 р.).

для цієї конкретної справи про адміністративне правопорушення (наприклад, відсутність даних про те, чи володіє особа, стосовно якої порушено справу про адміністративне правопорушення, державною мовою, якою ведеться провадження у цій справі, даних про надання перекладача при складанні протоколу тощо; відсутність документів в іноземних громадян, які притягаються до адміністративної відповідальності.

Незважаючи на різноманіття видів адміністративних покарань, передбачених КУпАП, за порушення законодавства у сфері трудової міграції застосовуються лише деякі з них: адміністративний штраф, адміністративне видворення за межі України іноземного громадянина або особи без громадянства.<sup>291</sup>

Доцільно також розглянути можливість застосування до працедавців, які порушили обов'язок із відшкодування витрат, пов'язаних з адміністративним видворенням за межі країни або депортацією залучених ними іноземних громадян, окрім покарання у вигляді адміністративного штрафу, такого покарання, як адміністративне призупинення діяльності юридичної особи.

Притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства – це один з найбільш ефективних засобів боротьби з порушеннями в цій сфері. Саме тому вдосконалення правового регулювання процедури накладення адміністративних стягнень сприятиме подальшому зміцненню законності та забезпеченню захисту прав осіб, стосовно яких застосовується адміністративна відповідальність у сфері врегулювання міграційних процесів в Україні.

---

<sup>291</sup> Оргинський В. Міграція як соціально-політичне явище і її вплив на Україну / В. Оргинський // Міграція: сучасний стан, причини і наслідки. Збірник тез доповідей круглого столу, (м. Львів, 27 травня 2016 р.) [у 2-хч.] / Відп. за вип. Н. П. Бортник; каф-ра адміністративного та інформаційного права ІНПП Нац. ун-ту “Львівська політехніка”. Київ: ПП “Леся”. 2016. Ч. 1. С. 40–43.

### **3.2. Адміністративне правопорушення в міграційній сфері, його ознаки та склад**

За пріоритетності захисту прав і свобод людини, яка здійснює як внутрішнє, так і зовнішнє переміщення, важливим є теоретико-правовий аналіз кваліфікації адміністративних порушень у міграційній сфері, оскільки саме правильна кваліфікація адміністративного проступку вважається умовою ефективності юридичної відповідальності та дотримання прав, свобод й інтересів учасниць адміністративно-деліктного провадження.

Вітчизняні адміністративісти визначають поняття «кваліфікації адміністративних правопорушень» по-різному. Базуючись на здобутках кримінального права, І. Голосінченко, М. Стахурський і Н. Золотарьова трактують цей термін «...встановлення відповідності конкретного діяння ознакам того чи іншого складу адміністративного проступку, передбаченого в Кодексі України про адміністративні правопорушення».<sup>292</sup>

На думку В. Колпакова, О. Кузьменко, О. Остапенко, кваліфікація адміністративних проступків – це встановлення та процесуальне закріплення точної відповідності між ознаками вчинених дій чи бездіяльності і ознаками складу правопорушення, передбаченого адміністративним законодавством.<sup>293</sup>

Схоже визначення пропонують А.І. Берлач та О.М. Сторожено, на думку яких кваліфікація адміністративних проступків – це встановлення й процесуальне закріплення тотожності юридично значущих ознак посягання ознакам делікту, передбаченого адміністративним законодавством.

<sup>292</sup> Голосніченко І.П. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків) : Навч. посіб. / І. П. Голосніченко, Н. І. Золотарьова, Д. О. Штанько; Київ. ін-т внутр. справ при Нац. акад. внутр. справ України. К., 2002. С. 141.

<sup>293</sup> Колпаков В.К. Адміністративне право України. Навчальний посібник / К.: Юрінком Інтер, 2004. С. 544.

Водночас А. Гуржій визначає кваліфікацію адміністративних правопорушень як встановлення відповідності ознак фактичного діяння ознакам складу правопорушення, передбаченого адміністративно-деліктним законодавством.<sup>294</sup>

Актуальними проблемами кваліфікації адміністративних правопорушень слід віднести наступні:

– доволі низький рівень знань суб'єктів чинного законодавства суб'єктами правозастосування (наприклад, співробітники Національної поліції мають нетривалу практику застосування адміністративно-деліктного законодавства і часто поверхові знання юридичних норм, що призводить до помилок у кваліфікації адміністративних правопорушень або непритягнення винуватих осіб до відповідальності);

– відсутність єдиної правової позиції щодо тлумачення окремих складів адміністративних правопорушень (на відміну від практики судового розгляду справ про адміністративні правопорушення судами першої інстанції, не набуває сталого розвитку і не може отримати єдиної правової позиції найвищої судової інстанції);

– помилки щодо суб'єкта чи об'єкта адміністративного правопорушення (наприклад, за ст. 164 КУпАП до адміністративної відповідальності притягується не власник, а продавець, реалізатор, найманий працівник);

– недостатній рівень доктринальної бази для створення якісних науково-практичних коментарів, методичних матеріалів, які використовуються в процесі кваліфікації адміністративних правопорушень (більшість коментарів дуже швидко втрачає актуальність через численні та постійні зміни до адміністративно-деліктного законодавства).

---

<sup>294</sup> Гуржій Т.О. Керування автотранспортними засобами: адміністративно-деліктний аспект: монографія / Т.О. Гуржій. Кіровоград: Полімед-сервіс, 2007. С. 255.

К. Чишко зазначає, що адміністративно-правова кваліфікація у широкому розумінні – це процес пізнання та оцінювання зовнішніх ознак поведінки, що проводиться суб'єктами адміністративних правовідносин, і в підсумку віднесення діяння до адміністративного правопорушення чи невизнання його таким.

Крім того, К. Чишко визначає три стадії, за якими здійснюється кваліфікація адміністративних правопорушень. Першою стадією названо вибір адміністративно-деліктної норми, зміст якої відповідає вчиненому проступку. Другою стадією визнається визначення відповідності між юридичним складом обраної адміністративно-правової норми та юридично значущими ознаками протиправного посягання. Юридичне закріплення кваліфікації діяння названо її третьою стадією.<sup>295</sup>

Відповідно до ст. 9 КУпАП, адміністративним правопорушенням (проступком) визначається протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність.

Слід зазначити, що у КУпАП виділені такі групи адміністративних правопорушень (проступків):

- у галузі охорони праці та здоров'я населення (глава 5);
- що посягають на власність (глава 6);
- у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини (глава 7);
- у промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів (глава 8);
- у сільському господарстві (глава 9);

---

<sup>295</sup> Чишко К. О. Адміністративно-правова кваліфікація та кваліфікація адміністративного правопорушення (проступку): поняття, ознаки, передумови / К. О. Чишко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2015. Вип. 3. С. 150-158.



- на транспорті, у галузі шляхового господарства і зв'язку (глава 10);
- в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою (глава 11);
- в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницької діяльності (глава 12);
- у галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації (глава 13);
- адміністративні корупційні правопорушення (глава 13-а);
- що посягають на громадський порядок і громадську безпеку (глава 14);
- що посягають на встановлений порядок управління (глава 15);
- що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (глава 15-а).

Адміністративне правопорушення в міграційній сфері – це передусім діяння, поведінка, вчинок людини, дія чи бездіяльність, це акт зовнішнього виявлення ставлення особи до реальної дійсності, інших людей, держави, суспільства.

Аналізуючи це визначення, можна зробити висновок, що дія (бездіяльність), за яку законодавцем передбачається можливість притягнення особи до адміністративної відповідальності, має містити такі характерні ознаки, як протиправність, винність, суспільну шкідливість і караність.

Нині законодавчо закріплене визначення адміністративного правопорушення не містить ознак суспільної небезпеки або шкідливості, незважаючи на численні дискусії з цього приводу в науковому середовищі. Одні науковці стверджують, що суспільна небезпека властива тільки злочинам, інші не вважають її характерною ознакою, треті –

аргументовано доводять наявність суспільної небезпеки в адміністративному правопорушенні.

На наш погляд, будь-яке публічне правопорушення – як злочин, так і адміністративний проступок – становлять потенційну загрозу заподіяння реальних збитків суспільним відносинам і відповідно є не тільки суспільно небезпечними, а й суспільно шкідливими, якщо наслідком кожного діяння стало заподіяння шкоди.

Критеріями розмежування злочинів і адміністративних правопорушень з цих позицій слід визначити ступінь суспільної небезпеки даного діяння і розмір заподіяної шкоди.

Якщо злочинне зазіхання є найнебезпечнішим, то адміністративне правопорушення можна охарактеризувати меншим ступенем суспільної небезпеки для суспільних відносин, що охороняються державою. З іншого боку, не тільки адміністративні правопорушення, а й злочини є суспільно шкідливими, оскільки в результаті злочинного посягання також можливо заподіяння реальних збитків.

При цьому суспільні небезпека і шкідливість є характерними ознаками лише до злочинів та адміністративних проступків, тобто публічних правопорушень, цивільно-правові та дисциплінарні правопорушення, наприклад, не будуть суспільно небезпечними, тому що мають тільки шкідливість.

Суспільна шкідливість діяння у сфері регулювання міграційних процесів в Україні означає, що дія чи бездіяльність заподіює або створює загрозу заподіяння певної шкоди (матеріального, морального, організаційного чи іншого характеру) міграційним суспільним відносинам.

Таким чином, порушення вимог законодавства у міграційній сфері, внаслідок якого зазіхають на такі цінні блага, як життя і здоров'я людини, слід визнати публічним

правопорушенням, що має таку ознаку адміністративного правопорушення, як суспільна шкідливість (небезпека).

Характерною ознакою публічного правопорушення разом з громадською шкідливістю (небезпекою) є також протиправність. Специфіка адміністративного правопорушення полягає в тому, що його протиправність виявляється в скоєнні особою діяння, що порушує не тільки норми адміністративного, а й ряду інших галузей права, зокрема у сфері міграції.<sup>296</sup>

Протиправність як характеристика адміністративного делікту означає, що певне діяння, передбачене нормами права, може спричинити шкоду або загрозу заподіяння такої шкоди суспільним інтересам, що охороняються законом. Перелік діянь, які визнаються адміністративними правопорушеннями у сфері регулювання міграційних процесів, міститься в главі 14 особливої частини розділу II КУпАП та в деяких інших нормативних актах.

У разі встановлення адміністративної відповідальності за нові діяння або скасування відповідальності, яка існувала раніше, до КУпАП й інших законів України вносяться зміни та доповнення.

Адміністративна караність означає, що адміністративним деліктом може бути лише таке діяння, за яке законом передбачене адміністративне стягнення.

Це не означає, що застосування такого стягнення є обов'язковим, але в обов'язковому порядку має бути присутня можливість його застосування.

Винність означає певне психічне ставлення особи до протиправного діяння, що вона вчинює та його наслідків. У законодавстві вказані різні форми вини, однак вона є невід'ємною ознакою адміністративного проступку.

---

<sup>296</sup> Остапенко О.І. Кваліфікація адміністративних правопорушень: монографія / О.І. Остапенко. Л.: Львівський інститут внутрішніх справ при НАВСУ, 2000. С.173.

Більш детально винність і вину розглянуто далі як частину суб'єктивної сторони складу адміністративного правопорушення.

За загальним правилом, розмежовують такі види ознак складів адміністративного правопорушення: загальні (властиві всім складам, наприклад, вина); родові (наявні у групі складів правопорушення); конкретні (характеризують окремо кожен склад правопорушення).

Структура складу адміністративного правопорушення традиційно є сукупністю чотирьох елементів – об'єкта, об'єктивної сторони, суб'єкта та суб'єктивної сторони.

Об'єкт правопорушення – це суспільні відносини, які охороняються міграційним законодавством.

Часто ознаки об'єкта правопорушення не називаються, але можуть бути логічно зрозумілі зі змісту статті. Важливе значення для теорії та практики адміністративного права має класифікація об'єктів адміністративних правопорушень.

Так, залежно від ступеня узагальнення суспільних відносин розрізняють загальний, родовий, видовий та безпосередній об'єкти адміністративних проступків. Найширшим є загальний об'єкт адміністративного проступку, який являє собою всю сукупність суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом, а також можуть регулюватися й іншими галузями права.

Наступним за колом однорідних суспільних відносин, що він охоплює, є родовий об'єкт як частина загального об'єкта. Так, загальний об'єкт поділений на частини, які називаються родовими об'єктами, і такий поділ на які може здійснюватися за різними критеріями. На нормативному рівні в назвах глав особливої частини КУпАП закріплено родові об'єкти за структурою соціально-господарського комплексу та змісту відносин, що охороняються.<sup>297</sup>

---

<sup>297</sup> Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): Навч. посіб. К., 2008. С.322.

Дещо вужчим видом об'єктів адміністративних проступків є видовий об'єкт, який охоплює суспільні відносини, спільні для певних проступків. Прикладом у цьому разі можуть бути є суспільні відносини у сфері регулювання міграційних процесів, які закріплено в главі 14 розділу II КУпАП, родовим об'єктом яких є громадський порядок та громадська безпека.

Останнім і найвужчим видом є безпосередній об'єкт, який охоплює конкретний вид суспільних відносин, що охороняються адміністративною санкцією. Безпосереднім об'єктом адміністративного проступку є конкретні суспільні відносини у сфері регулювання міграційних процесів, що охороняються адміністративною санкцією.

Об'єктивна сторона складу правопорушення – це зовнішній вияв суспільно шкідливого посягання, найголовнішою ознакою якого є діяння. Об'єктивну сторону адміністративних порушень у сфері регулювання міграційних процесів характеризують ознаки, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника. До них належать діяння (дія чи бездіяльність), його шкідливі наслідки, причинний зв'язок між діянням і наслідками, місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку.

Основною та обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є протиправне діяння, відсутність якого не підтверджує склад будь-якого адміністративного правопорушення.

Це може бути як дія (наприклад, умисне зіпсуття паспорта, перевезення водіями іноземців та осіб без громадянства на порушення встановлених правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні, перетинання державного кордону України будь-яким способом поза визначеними пунктами пропуску), так і бездіяльність, коли законом передбачено активні дії (невжиття громадянами, які запросили в Україну іноземців і осіб без громадянства у

приватних справах і надали їм житлову площу, заходів до забезпечення у встановленому порядку їхньої своєчасної реєстрації; допущення громадянами проживання у займаних ними житлових приміщеннях осіб без паспортів, або без реєстрації місця проживання чи перебування тощо).

Всі інші ознаки мають факультативний характер, тобто вони обов'язкові лише в тих випадках, коли прямо передбачені законом. Так, шкідливі наслідки і причинний зв'язок обов'язкові тільки для матеріальних складів проступків, унаслідок яких завжди заподіюється матеріальна шкода.<sup>298</sup>

Але більшість адміністративних порушень міграційного законодавства характеризується недодержанням різних загальнообов'язкових правил, коли діяння становить склад проступку незалежно від настання шкідливих наслідків матеріального характеру. Ці склади формальні. В деяких статтях міститься вказівка лише на шкідливі наслідки («зіпсуття», «втрата» тощо), діяння ж розуміється саме собою.

Місце, час, обстановка, спосіб, знаряддя та засоби вчинення проступку можуть бути обов'язковими ознаками, якщо їх зараховано до конкретного складу проступку (наприклад, згідно з ч. 3 ст. 206-1 КУпАП перевезення іноземців та осіб без громадянства в обладнаних власниками транспортних засобів або водіями спеціальних схованках для перевезення людей указує на певний спосіб учинення правопорушення або за допомогою певних засобів).<sup>299</sup>

Ст. 204-1 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за незавершені дії (спроба перетинання державного кордону України будь-яким способом поза ви-

<sup>298</sup> Салманова О.Ю. Адміністративні правопорушення міграційного законодавства: поняття, ознаки, елементи складу. URL: file:///C:/Users/dell/Downloads/40154.pdf.

<sup>299</sup> Адміністративна відповідальність в Україні: [навч. посіб. ] / за заг. ред. А. Т. Комзюка. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2007. С. 80.

значеними пунктами пропуску через державний кордон України), однак загальної норми про стадії адміністративного правопорушення немає, що є виправданим.

Поняття «суб'єкта адміністративного правопорушення» не закріплено на нормативному рівні. Однак, традиційно вважається, що суб'єкт адміністративного проступку – це особа, яка його вчинила, досягнувши певного віку, та є осудною. Необхідно також чітко розуміти, що особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, не входить до складу проступку. До нього зараховують ознаки суб'єкта складу проступку.

Традиційно ознаки суб'єкта адміністративного проступку можна поділити на загальні та спеціальні. Загальними є такі ознаки, які властиві всім без винятку суб'єктам проступку, оскільки без них особа не може ним бути. Це вік та осудність.<sup>300</sup>

У законодавстві про адміністративні правопорушення не розкривається поняття «осудність», воно випливає з визначення неосудності. Так, у ст. 20 КУпАП неосудністю називають стан, в якому особа не могла усвідомлювати свої дії або керувати ними внаслідок хронічної душевної хвороби, тимчасового розладу душевної діяльності, слабоумства чи іншого хворобливого стану. Відповідно до цього можна дійти висновку, що осудність – це здатність особи усвідомлювати власні дії та керувати ними. Суб'єктом проступку може бути тільки особа, яка досягла на момент учинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку.

Щодо віку настання адміністративної відповідальності слід зазначити, що ст. 12 КУпАП встановлено загальне правило – 16 років. Однак адміністративна відповідальність осіб віком від 16 до 18 років відрізняється від останньої щодо повнолітніх правопорушників.

<sup>300</sup> Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: [підручник] / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. С. 584.

Крім загальних ознак у конкретних складах, суб'єкт може характеризуватися додатковими специфічними властивостями. Такі суб'єкти називаються спеціальними. До них можна зарахувати, наприклад, посадових осіб (ст. 204); осіб, відповідальних за додержання правил паспортної системи (ст. 199); власників або водіїв транспортних засобів (ст. 206); капітанів іноземних суден (ст. 207) тощо.

Склади адміністративних правопорушень у сфері регулювання міграційних процесів можна класифікувати за такими критеріями. Залежно від характеру шкоди склади поділяють на матеріальні й формальні.

До матеріальних належать склади, в яких міститься така ознака, як настання шкідливих матеріальних наслідків; описується дія, що обов'язково спричиняє шкідливі наслідки, хоча останні законом не названі; є причинний зв'язок між дією та наслідками, які настали внаслідок цієї дії чи бездіяльності.

Формальними називають склади, в яких немає ознаки настання шкідливих матеріальних наслідків. Більшість адміністративних порушень міграційного законодавства має формальний склад, наприклад, проживання за недійсним паспортом (ст. 197 КУпАП), прийняття паспорта в заставу (ст. 201 КУпАП). Необхідно наголосити, що вчинення проступку, передбаченого статтею КУпАП, що містить формальний склад, нерідко спричиняє настання майнового збитку.

Залежно від правового статусу суб'єкта проступку їх можна поділити на ті, які вчинені громадянами України, іноземцями або особами без громадянства. Крім того, склади адміністративних проступків поділяються на особисті й службові залежно від того, хто є суб'єктом проступку – звичайний громадянин (ст. 97, 198, 202, 203 КУпАП) чи посадова особа (ст. 199, 200, 201, 204, 207 КУпАП). Для



посадового проступку характерно, що протиправне діяння має бути скоєне через дію по службі.<sup>301</sup>

Посадові особи, як зазначено в ст. 14 КУпАП, підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні проступки, пов'язані з недодержанням установлених правил, забезпечення виконання яких належить до їхніх службових обов'язків.

Залежно від структури складу можуть бути однозначними й альтернативними. Велике практичне значення має такий поділ на складу. Однозначними, наприклад, є порушення прикордонного режиму або режиму у пунктах пропуску через державний кордон України – ст. 202 КУпАП; прийняття посадовими особами підприємств, установ, організацій на роботу громадян без паспортів або з недійсними паспортами – ст. 200 КУпАП; невжиття громадянами, які запросили в Україну іноземців і осіб без громадянства у приватних справах і надали їм житлову площу, заходів до забезпечення у встановленому порядку їхньої своєчасної реєстрації – ст. 205 КУпАП тощо.

В альтернативних складах називаються кілька варіантів ознак. Закон доволі часто передбачає кілька варіантів дій, учинення яких визнається проступком. При цьому проступком вважається вчинення як однієї з описаних дій, так і кількох (або навіть усіх). Наприклад, ст. 201 КУпАП установлює відповідальність за незаконне вилучення посадовими особами паспортів у громадян або прийняття паспортів у заставу; ст. 206 КУпАП – надання громадянами іноземцям та особам без громадянства житла, транспортних засобів, сприяння їхній незаконній реєстрації, оформленню документів на проживання чи навчання, прийняттю на роботу, а також надання інших послуг на порушення встановлених правил перебуван-

---

<sup>301</sup> Стрельченко О.Г. Специфіка проступку як складової частини адміністративного делікту. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/Pis\\_2012\\_3\\_31%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/Pis_2012_3_31%20(1).pdf).

ня іноземців та осіб без громадянства в Україні і правил транзитного їхнього проїзду через її територію; ст. 2041 КУпАП – перетинання або спроба перетинання державного кордону України будь яким способом поза визначеними пунктами пропуску або в пунктах пропуску через державний кордон України без відповідних документів або за документами, що містять недостовірні відомості про особу, чи без дозволу відповідних органів влади<sup>302</sup> тощо.

За особливостями конструкції склади поділяються на описові та бланкетні. Описові склади повною мірою розкривають зміст і суть діяння, що визнається адміністративним проступком. Наприклад, прийняття паспортів у заставу (ст. 201 КУпАП); проживання громадян, зобов'язаних мати паспорт, без паспорта (ст. 197 КУпАП).

Бланкетні склади вказують на те, що ознаки проступку містяться в окремо встановлених нормах і правилах. Наприклад, порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні (ст. 203 КУпАП); надання інших послуг на порушення встановлених в Україні правил транзитного проїзду іноземців та осіб без громадянства через територію України (ст. 206 КУпАП).

А вказані правила містяться в інших нормативних актах, тобто стаття КУпАП відсилає нас до іншого правового акта. Структуру ж складу адміністративного проступку становлять: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона.

Відповідно до ст. 16 КУпАП іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, якщо вони не мають дипломатичного імунітету, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах. До них може бути застосовано таке специфічне стягнення, як адміністративне видворення за межі України.

---

<sup>302</sup> Адміністративна відповідальність в Україні: [навч. посіб. ] / за заг. ред. А. Т. Комзюка. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2007. С. 80.

Якщо громадяни України, іноземці або особи без громадянства, які вчинили порушення міграційного законодавства, є неповнолітніми (від 16 до 18 років), їхня відповідальність визначається відповідно до ст. 13, 241 КУпАП. До них, як правило, застосовуються заходи впливу, передбачені ст. 241 КУпАП. Ці заходи мають виховний характер, адміністративними стягненнями вони не визнаються, тому їхнє застосування не можна розглядати як реалізацію адміністративної відповідальності, хоча деякі науковці стверджують протилежне.

До них належать зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого, попередження, догана або суворогана догана, передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їхньою згодою, а також окремим громадянам на їхнє прохання.

В окремих випадках неповнолітні віком від 16 до 18 років можуть нести адміністративну відповідальність на загальних підставах, однак і в цих випадках не заперечується застосування заходів, передбачених ст. 241 КУпАП, якщо з урахуванням характеру вчиненого правопорушення й особи порушника до нього доцільніше застосувати саме ці заходи.

Відповідно до ст. 14 КУпАП посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за недодержання правил у сфері регулювання міграційних процесів в Україні, забезпечення виконання яких належить до їхніх службових обов'язків. До них застосовуються більш суворі штрафні санкції порівняно з громадянами, оскільки ці особи наділені правом здійснювати юридичні дії владного характеру.

Так, наприклад, ст. 202 КУпАП передбачає за порушення прикордонного режиму або режиму у пунктах пропуску через державний кордон України накладення штра-

фу на громадян до трьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.<sup>303</sup>

Як зазначалось вище, КУПАП визнає суб'єктами адміністративного правопорушення лише фізичних осіб. Однак юридичні особи також можуть бути суб'єктом адміністративної відповідальності. Правове регулювання відповідальності юридичних осіб урегульовано багатьма законодавчими актами, серед яких Податковий кодекс України, Господарський кодекс України, окремі закони України («Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» тощо).<sup>304</sup>

Останнім елементом складу адміністративного проступку є його суб'єктивна сторона, що становлять сукупність ознак, які характеризують внутрішнє, психічне ставлення особи до вчинюваного нею протиправного діяння та його наслідків. Ознаками суб'єктивної сторони є вина, мета і мотив діяння.

Відповідними законами України передбачено адміністративне видворення за межі нашої країни іноземців та осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень. Слід зазначити, що мірами адміністративного примусу, які застосовуються до іноземців й осіб без громадянства, є їхнє затримання і видворення за межі України у випадках: спроби іноземців і осіб без громадянства перетнути державний кордон України будь-яким способом поза визначеними пунктами пропуску або в пунктах пропуску через державний кордон України, але

---

<sup>303</sup> Салманова О.Ю. Види адміністративних стягнень за порушення міграційного законодавства, порядок та строки їх застосування. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/VKhnucs\\_2014\\_1\\_16.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/VKhnucs_2014_1_16.pdf).

<sup>304</sup> Салманова О.Ю. Адміністративні порушення міграційного законодавства: поняття, ознаки, елементи складу. URL: [http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/5701/Administratyvni%20porushennia%20mihratsiinoho%20zakonodavstva%20poniattia%20oznaky%20elementy%20skladu\\_Salmanova%20Iu\\_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/5701/Administratyvni%20porushennia%20mihratsiinoho%20zakonodavstva%20poniattia%20oznaky%20elementy%20skladu_Salmanova%20Iu_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

з порушенням правил його перетинання, якщо у діях цих осіб немає складу злочину; затримання іноземців й осіб без громадянства за порушення Правил в'їзду іноземців в Україну, їхнього виїзду з України і транзитного проїзду через її територію за межами прикордонної смуги чи контрольованого прикордонного району.<sup>305</sup>

Так, ч.3 ст. 24 (ця стаття закріплює види адміністративних стягнень) Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), встановлено, що «...законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок», зараховуючи таким чином цей захід адміністративного примусу до адміністративних стягнень і закріплюючи підставою для такого видворення вчинення адміністративного правопорушення. Варто звернути увагу на недосконалість цієї норми в частині посилання на «адміністративні правопорушення, які грубо порушують правопорядок», оскільки одразу виникає питання проте, які саме адміністративні правопорушення грубо порушують правопорядок (законодавством це не закріплено). На нашу думку, всі адміністративні правопорушення є правопорушеннями, оскільки вони грубо порушують правопорядок, завдаючи шкоди охоронюваним правовими нормами суспільним відносинам і цінностям, тому акцентування на адміністративних правопорушеннях, які «грубо порушують правопорядок» є абсолютно недоречним, таке акцентування наводить на думку, що є адміністративні правопорушення, які не грубо порушують правопорядок, а це невірно.

На сьогодні адміністративне видворення передбачено Законами України «Про правовий статус іноземців та осіб

---

<sup>305</sup> Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. за ред. Петкова С.В. Київ: ЦУА, 2012. С.1246.

без громадянства» і «Про імміграцію». Зокрема, ч.1 ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлено, що «центрального орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України можуть лише на підставі винесеної за їх позовом постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця та особу без громадянства, якщо вони не виконали в установлений термін без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза визначеними пунктами пропуску через державний кордон України та їхньої передачі прикордонним органам суміжної держави.

Якщо проаналізувати положення названої статті щодо підстав видворення іноземців і осіб без громадянства, то очевидно, що це не вчинення адміністративного правопорушення, яке грубо порушує правопорядок, як це закріплено у ст. 24 КУпАП, а невиконання в установлений термін без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, – за наявності постанови адміністративного суду про таке видворення.

Підстави для прийняття рішення уповноваженим органом про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства визначені ст. 26 цього ж Закону України «Пра-

вовий статус іноземців та осіб без громадянства». Якщо їх дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян нашої країни, рішення приймається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органом Служби безпеки України або органом охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України). Отже, можемо простежити, що про вчинення адміністративного правопорушення в цьому разі не йдеться, і з огляду на це можна констатувати суперечливість норм цього закону положенню ч.3 ст. 24 КУпАП.<sup>306</sup>

Відповідно до вищенаведеного, на нашу думку, адміністративне видворення за межі України не можна вважати адміністративним стягненням, оскільки воно не має важливих ознак такого, зокрема не є мірою відповідальності згідно ст. 23 КУпАП; не передбачено як санкція за жодне з адміністративних правопорушень; його застосування має іншу мету, ніж адміністративне стягнення; до нього не застосовуються загальні правила накладення адміністративних стягнень, визначені КУпАП; не здійснюється провадження з метою його застосування згідно з КУпАП; воно не зумовлює стан адміністративної покараності протягом одного року для особи, стосовно якої застосовується тощо. Враховуючи вищевикладене і недосконалість ч.3 ст. 24 КУпАП, її суперечливість положенням законів «Про правовий статус іноземців та осіб без гро-

<sup>306</sup> Відповідальність за порушення іноземцями строку перебування в Україні. URL: <https://dmsu.gov.ua/poslugi/dokumentuvannya-inozemcziv/vidpovidalnist-za-porushennya-migracijnogo-zakonodavstva.html>.

мадянства» і «Про імміграцію», які визначають випадки і регулюють застосування адміністративного видворення, пропонуємо внести зміни до ст.24 КУпАП, виключивши її частину третю, яка відносить адміністративне видворення за межі України до адміністративних стягнень і визначає підставою застосування цього заходу адміністративного примусу вчинення адміністративного правопорушення, яке грубо порушує правопорядок.

Згідно з думкою багатьох учених-адміністративістів, адміністративне видворення насправді є заходом адміністративного припинення, а відповідно до положень Законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і «Про імміграцію» підставою для адміністративного видворення за межі України визначають широкий спектр порушень законодавства України іноземцями та особами без громадянства і насамперед законодавства про правовий статус цих осіб у нашій країні, а не вчинення адміністративного правопорушення. Відповідно пропонуємо внести зміни також до ч. 1 ст. 26 закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», доповнивши її після слова «якщо» в другому реченні фразою «вони вчинили адміністративне чи кримінальне правопорушення, яке посягає на громадський порядок або національну безпеку, права і свободи громадян» (далі за текстом).

Практична реалізація адміністративного видворення за межі країни полягає у примусовому видворенні уповноваженими органами України іноземців та осіб без громадянства, порядок якого визначається Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Дослідивши правове регулювання адміністративного видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства, роль цього заходу в системі заходів державного примусу, встановлено суперечливість положень ч. 3 ст. 24



КУпАП (яка відносить цей захід до адміністративних стягнень і визначає підставою його застосування вчинення адміністративного правопорушення, яке грубо порушує правопорядок) положенням Законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і «Про імміграцію», які визначають випадки і регулюють застосування адміністративного видворення в частині підстав його застосування.

На основі аналізу чинного законодавства, яке регулює питання адміністративного видворення за межі України, і наукових поглядів учених-адміністративістів, доходимо до висновків, що адміністративне видворення за межі України не може вважатись адміністративним стягненням, а є заходом адміністративного припинення в системі заходів адміністративного примусу, який є одним із видів державного примусу, а підставами його застосування є широкий спектр порушень законодавства України іноземцями та особами без громадянства, і насамперед законодавства про правовий статус цих осіб в Україні, а не вчинення адміністративного правопорушення; пропонується внести зміни також до ч.1 ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства». Практична реалізація адміністративного видворення за межі нашої країни полягає у примусовому видворенні уповноваженими органами України іноземців та осіб без громадянства, порядок якого визначається Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Отже, підсумовуючи вищезазначене, можна систематизувати так званий основний перелік правопорушень міграційного законодавства, які вважаються адміністративними, що міститься у гл. 15 КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління»: проживання без паспорта (ст. 197 КУпАП); умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності

(ст. 198 КУпАП); прийняття на роботу без паспорта (ст. 200 КУпАП); незаконне вилучення паспортів і прийняття їх у заставу (ст. 201 КУпАП); порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду та виїзду (ст. 202 КУпАП); порушення іноземцями й особами без громадянства правил перебування в Україні та транзитного проїзду через її територію України (ч. 1 ст. 203 КУпАП); невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну (ст. 203-1 КУпАП); порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців і осіб без громадянства й оформлення для них документів (ст. 204 КУпАП); незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України (ст. 204-1 КУпАП); порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України і виїзду з неї (ст. 204-2 КУпАП); порушення порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції (ст. 204-3 КУпАП); порушення порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього (ст. 204-4 КУпАП); невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства (ст. 205 КУпАП); порушення порядку надання іноземцям і особам без громадянства житла, транспортних засобів і сприяння в наданні інших послуг (ст. 206 КУпАП); незаконне перевезення іноземців та осіб без громадянства територією України (ст. 206-1 КУпАП).

Відповідно склад адміністративного проступку у сфері врегулювання міграційних процесів можна визначити як сукупність специфічних об'єктивних та суб'єктивних ознак, установлених законодавством про адміністративні проступки, за якими діяння характеризується як адміністративне порушення міграційного законодавства. Вважаємо, що наявність кваліфікуючих ознак завжди

підвищує юридичну відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері регулювання міграційних процесів в Україні. Склад адміністративних правопорушень відображає в собі важливу місію, оскільки встановлює юридичні підстави адміністративної відповідальності та передбачає можливість застосування заходів адміністративного впливу.

### ***3.3. Перспективи удосконалення законодавства України про адміністративну відповідальність у сфері міграції***

З огляду на обрання стратегічного курсу на євроатлантичну інтеграцію одним із важливих напрямів розбудови міграційної політики в Україні є дотримання міграційного законодавства. Це, відповідно визначає необхідність удосконалення законодавства у сфері протидії нелегальній міграції, міграційного контролю, застосування органами влади адміністративних примусів, притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства, що має бути наближеним до міжнародних стандартів Європейського Союзу та відповідати сьогоденню і взятим Україною міжнародним зобов'язанням.<sup>307</sup>

Новітня історія розвитку України засвідчує, що існування гострих політичних колізій і, як наслідок, зайва політизація реформування негативно впливають і на реформування адміністративної відповідальності у сфері міграції, і на процес адаптацію національного адміністративного законодавства до норм Європейського Союзу.

Визнання реформування адміністративної відповідальності у сфері міграції пріоритетним етапом розвитку

---

<sup>307</sup> Ткачова Н.М., Мартянова Р.А. Необхідність взаємодії органів державної влади щодо протидії нелегальній міграції як потенційній загрози національній безпеці. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1149>.

суспільства та держави сприятиме організації її проведення на засадах планування основних заходів, що формують цей процес, із найповнішим використанням потенціалу вітчизняної юридичної науки.

На нашу думку, реформування адміністративної відповідальності у сфері міграції складається з двох елементів: безпосередньо реформування системи адміністративної відповідальності у сфері міграції та змісту Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП); інших нормативно-правових актів, які встановлюють таку адміністративну відповідальність.

Поняття «адміністративна відповідальність» здебільшого пов'язується із використанням адміністративних стягнень за адміністративні проступки. Можна запропонувати визначення цього поняття як виду правової відповідальності, що передбачає використання уповноваженими органами або посадовими особами адміністративних стягнень до фізичних чи юридичних осіб, які вчинили такі адміністративні проступки.

Можна стверджувати, що в Україні вдосконалення адміністративно-правового регулювання адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства розпочато. Ухвалено базові норми, що є основою для притягнення до адміністративної відповідальності зазначених суб'єктів.<sup>308</sup>

Проблемним питанням є чітке, систематизоване в одному законі, визначення адміністративних стягнень, що застосовуються до іноземців та осіб без громадянства, та відмежування їх від інших заходів адміністративного примусу.

Слід зазначити, що в законодавстві України відсутнє визначення адміністративного примусу. Зазначений термін не використовується в жодних нормативно-правових актах.

---

<sup>308</sup> Заяць Р.Я. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/Nzlubp\\_2012\\_8\\_6.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/Nzlubp_2012_8_6.pdf).

Ю. Битяк розглядає адміністративний примус як різновид державного примусу та систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності.

На основі цього можна дійти висновку, що заходи адміністративного примусу застосовуються органами ДМС саме в примусовому порядку, незважаючи на волю і бажання іноземців та осіб без громадянства, з метою виконання ними юридичних обов'язків, припинення протиправних дій, притягнення до адміністративної відповідальності правопорушників.

Таким чином, стає очевидним, що адміністративна відповідальність є частиною адміністративного примусу.

Варто зазначити, що іноземців та осіб без громадянства слід розглядати як окремих суб'єктів адміністративної відповідальності, та, встановлюючи адміністративні стягнення, потрібно зазначати, які з них можуть бути застосовані до іноземців, а які до осіб без громадянства. Якщо законодавець передбачає щодо іноземців та осіб без громадянства однакові заходи адміністративного примусу, то про це має бути вказано в законі.<sup>309</sup>

Однак у нормативно-правових актах України трапляються випадки, коли законодавець, розглядаючи адміністративну відповідальність іноземців та осіб без громадянства, називає лише іноземців, а про осіб без громадянства не йдеться. Наприклад, здебільшого у нормах Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства<sup>310</sup> згадано

<sup>309</sup> Погребиська А. Теоретичні підходи до визначення поняття адміністративного примусу. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/Ms\\_2014\\_Spets.vip.\\_53.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/Ms_2014_Spets.vip._53.pdf).

<sup>310</sup> Про затвердження інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства: наказ МВС № 353/271/150 від 23 квітня 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0806-12> (дата звернення 27.10.2019 р.).

лише про іноземців, хоча із назви та змісту документа очевидно, що положення інструкції поширюються також на осіб без громадянства. Отже, цей напрям адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства також потребує чіткого законодавчого визначення.

Подальша трансформація адміністративної відповідальності пов'язана з удосконаленням системи адміністративних стягнень, які є юридичною формою реалізації цієї відповідальності за умови їхнього розширення. Йдеться про чітку регламентацію цих стягнень якщо до фізичних, так і юридичних осіб за вчинення адміністративних проступків, передусім штрафів. Слід зазначити, що видами адміністративних стягнень також є звільнення із посади і заборона займати посади у державних органах терміном до трьох років, та видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства як додаткове адміністративне стягнення.

Водночас Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» не містить спеціальної норми щодо відповідальності біженців, відсутня така норма і в Конвенції про статус біженців. Проте законодавство України визначає для біженців обов'язки, невиконання яких передбачає настання юридичної відповідальності.

До біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, застосовуються також положення Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» у частині, що не суперечить спеціальному закону.

Відповідно до вказаного закону біженці, як і іноземці та особи без громадянства, які вчинили злочин, адміністративні або інші правопорушення, несуть відповідальність на загальних підставах. Отже, із вищезазначеного можна дійти висновку, що біженці несуть адміністратив-

ну відповідальність за скоєні правопорушення на тих самих умовах, що й громадяни України.<sup>311</sup>

Однак, порівняно із громадянами України біженці та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, є спеціальними суб'єктами у певних складах правопорушень і у зв'язку із цим не вважаються суб'єктами окремих складів адміністративних правопорушень, зокрема щодо виконання військового обов'язку, проходження державної служби тощо. Разом з цим, суб'єктами певних правопорушень можуть бути саме іноземці або біженці, бо вони пов'язані із порушенням правил умов перебування на території України.

Крім того, варто наголосити, що однією із найголовніших особливостей адміністративної відповідальності біженців є те, що такі особи звільняються від відповідальності за правопорушення, якщо останні були здійснені з метою набуття ними статусу біженця. Виключно на біженців в Україні не поширюється адміністративна відповідальність за незаконне перетинання державного кордону України, якщо таке порушення було зроблено з наміром отримати статус біженця. Непоширення на біженців заходів адміністративної відповідальності за вказаний злочин походить з передбаченого Конвенцією про статус біженців не зазнавати покарання за незаконний в'їзд на територію держави притулку.<sup>312</sup>

Загалом це може буде зумовлено тим, що такий в'їзд вимушений і переважно є єдиною можливістю врятуватися від переслідування на території держави походження. Однак у цьому разі мають бути вчинені конкретні дії відповідно до національного законодавства.

---

<sup>311</sup> Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України № 3773 від 22 вересня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3773-17> (дата звернення 27.10.2019 р.).

<sup>312</sup> Конвенція про статус біженців від 27.08.1951 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011) (дата звернення 27.10.2019 р.).

Зокрема, згідно із Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», якщо особа має намір набути статус біженця і перетнула незаконно кордон України, то вона зобов'язана негайно звернутися до відповідного органу міграційної служби із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Тоді особа буде звільнена від адміністративної відповідальності. Отже, невиконання такої умови, на думку І. Ковалишин, в іншому разі передбачає відповідальність на загальних підставах.<sup>313</sup>

Проте і в цьому разі виникатимуть певні суперечності. Слід урахувати, що особливість становища біженця як особи, яка змушена рятуватися від переслідувань у чужій країні, та пов'язані з цим складнощі можуть призвести до вимушених зволікань із зверненням до органів міграційної служби. І така позиція має підтвердження в судовій практиці України.

Як азначає Вищий адміністративний суд, судам варто врахувати, що положення законодавства про біженців не встановлюють санкцій за подачу заяви про надання статусу біженця із зволіканнями. В таких випадках можуть накладатися тільки адміністративні стягнення у вигляді штрафу, передбачені ст. 203 та ч.1 ст. 204 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Неприйняття заяви про надання статусу біженця до розгляду і видворення заявника суперечитиме захисту фундаментальних прав, передбачених Конвенцією про статус біженців 1951 р. (принцип «невислання» «non – refoulement»), а саме ст. 33, за якою «...договірні держави не будуть жодним чином висилати або повертати біженців до кордонів країни, де їхньому життю чи свободі загрожуватиме небезпека через їхню расу, релігію, громадянство,

<sup>313</sup> Ковалишин І.Г. Правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії та практики: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2005. 140 с.



належність до певної соціальної групи або політичні переконання», Конвенцією проти катувань та іншого жорстокого, нелюдського або принижуючого поводження та покарання 1984 р., а саме ст. 3 згідно з якою «...жодна держава-сторона не має висилати, повертати чи видавати будь-яку особу іншій державі, якщо є серйозні підстави вважати, що їй там може загрозувати застосування катувань. Для визначення наявності таких підстав компетентні власті беруть до уваги всі обставини, що стосуються справи, враховуючи, у відповідних випадках існування в цій державі постійної практики брутальних і масових порушень прав людини»<sup>314</sup>, а також Конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини 1950 р. (загроза катувань).<sup>315</sup> Наприклад щодо справи Чахал проти Великої Британії (*Chahal v. the United Kingdom*): рішення Європейського суду прав людини від 15.11.1996р. (заява № 22414/93).

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо правового статусу іноземців та осіб без громадянства, які брали участь у захисті територіальної цілісності та недоторканності України», «... іноземці та особи без громадянства, зазначені у частині двадцятій статті 4 цього Закону, не можуть бути примусово повернуті в країну походження або третю країну, яка вчинила акт агресії проти України, або в країну, яка не визнає територіальну цілісність та суверенітет України або відмовляється визнавати протиправність посягань на територіальну цілісність та суверенітет України, зокрема голосувала проти Резолюції Генеральної Асамблеї Організації

---

<sup>314</sup> Конвенція проти катувань та іншого жорстокого, нелюдського або принижуючого поводження та покарання від 10.12.1984 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_085](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_085) (дата звернення 29.10.2019 р.).

<sup>315</sup> Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення 29.10.2019 р.).

Об'єднаних Націй «Про територіальну цілісність України» від 27 березня 2014 року № 68/262».<sup>316</sup>

Вищий адміністративний суд додатково роз'яснює, що обов'язок особи, яка має намір набути статус біженця і намагалася перетнути незаконно кордон України, а також вона має негайно звернутися до відповідного органу міграційної служби із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, необхідно розуміти як такий, що здійснений сумлінно без конкретних затримок.

Відповідно до ч. 5 ст. 11 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», особа позбавляється статусу біженця або додаткового захисту, якщо вона займається діяльністю, що загрожує національній безпеці, громадському порядку, здоров'ю населення України тощо. Деякі науковці вважають, що позбавлення особи статусу біженця можливе тільки в односторонньому порядку з боку держави за його протиправну діяльність біженця і визнається правовою санкцією, яка містить покарання, оскільки змінює правовий статус особи, звужує її права, а тому є спеціальним видом адміністративної діяльності.<sup>317</sup>

Проте протиправна діяльність особи, що становить загрозу національній безпеці відповідно до законодавства України, є злочином, тому позбавлення у зв'язку із цим цієї особи статусу біженця не можна назвати адміністративним стягненням. Крім того, в Кодексі України про адміністративні правопорушення в окремих статтях перед-

---

<sup>316</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо правового статусу іноземців та осіб без громадянства, які брали участь у захисті територіальної цілісності та недоторканності України № 2743 від 25 серпня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2743-19> (дата звернення 29.10.2019 р.).

<sup>317</sup> Ковалишин І. Г. Правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії та практики: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2005. С. 140.

бачено відповідальність і встановлено санкції за вчинення дій щодо порушення громадського порядку тощо.

Слід зазначити, що в Законі України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» також є така норма, що передбачає спосіб припинення правового статусу біженців, як скасування рішення про визнання особи біженцем. Відповідно до ч. 6 ст. 11 зазначеного закону рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, скасовується, якщо вона повідомила недостовірні відомості, пред'явила фальшиві документи, що стали підставою для визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Підставою для подання центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, про позбавлення статусу біженця або додаткового захисту може бути клопотання органу Служби безпеки України, іншого органу державної влади.

Уповноважені посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, за наявності підстав, зазначених у ч. 1, 5 та 6 цієї ст. 11 вносять до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, подання про втрату чи позбавлення статусу біженця або додаткового захисту, чи про скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, за власною ініціативою.

Вважаємо, що такий спосіб припинення статусу біженця також є адміністративною відповідальністю за скоєння відповідного адміністративного правопорушення. У цьому разі чітко простежується склад правопорушення, визначений вид адміністративного стягнення.

На нашу думку, скасування рішення про визнання особи біженцем також є наслідком її можливого притягнення до відповідальності за правопорушення, які були скоєні цією особою, і до відповідальності, від якої таку особу було звільнено у зв'язку із набуттям статусу біженця, якщо не минув термін, протягом якого цю особу можна притягнути до відповідальності.

Проаналізувавши вищезазначене, можна стверджувати, що у разі скасування рішення про надання особі статусу біженця вона має вважатися такою, що не набувала статусу біженця із настанням відповідних правових наслідків.

Варто в цьому разі також звернути увагу і на практику роботи Державної міграційної служби України, оскільки саме цей орган виконавчої влади України ухвалює рішення щодо надання чи скасування особі статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту.

Згідно з матеріалами БФ «Право на захист», діяльність якої спрямована на забезпечення захисту і дотримання прав людини найбільш уразливих груп, які перебувають на території України, а саме біженців, внутрішньо переміщених осіб, осіб без громадянства, осіб без документів, Державна міграційна служба України зловживає своїм статусом. Зокрема це стосується таких окремих елементів діяльності працівників Державної міграційної служби України та її структурних підрозділів:

1. підготовки до співбесіди;
2. роботи через перекладача;
3. проведення співбесіди.

Отже, щодо першого елементу існують такі проблемні моменти як відсутність заздалегідь підготовлених запитань (порушення структури співбесіди; різкий перехід від одного запитання до іншого); неволодіння інформацією про країну походження (ІКП); неознайомлення з біографіч-

ними даними заявника (забагато запитань, що повторюються (наприклад, про місце проживання ваших рідних, перебування батька (хоча в анкетних даних заявника і в реєстраційному листку вказано, що батько помер)).

Що до другого елементу, можуть бути такі невідповідності: неузгодженість системи взаємодії між учасниками співбесіди (спеціаліст – перекладач – заявник); відсутність основної/базової інформації у перекладача щодо заявника; залучення перекладача не з рідної мови заявника; відсутність письмового зобов'язання перекладача надавати правильний переклад (за принципом зобов'язання перекладача лише щодо нерозголошення даних заявника).

У ході проведення працівниками ДМСУ співбесіди як третього елементу діяльності, то спеціаліст забагато звертає уваги до елементів/деталей, які не є ключовими. Наприклад, формулювати запитання з метою подальшої відмови, використовуючи причини – заздалегідь спланована подорож; питання з метою подальшої відмови, заявник є економічним мігрантом тощо. Недостатньо часу та уваги приділено питанням по суті звернення заявника; використовують запитання з метою подальшої відмови, використовуючи причину – заявник є мігрантом, який виїхав із країни походження з метою участі в Чемпіонаті світу з футболу 2018 до прикладу.

Спеціаліст упускає важливі елементи, які є ключовими: належність заявника до політичної партії, діяльність у межах партії, посада та обов'язки, участь у мітингах і протестах/деталі й інші елементи; належність до етнічної меншини, переслідування через етнічне походження, можливий статус жертви сексуального і гендерного насилля (SGBV); матеріальний елемент щодо етнічної належності та можливих проблем має бути розглянутий, навіть якщо заявник про це не повідомляє тощо.

Отже, загалом, рішення про надання або скасування статусу біженця чи особи, яка потребує додаткового захисту, може мати дещо суб'єктивний характер у зв'язку з упередженим ставленням працівників ДМС України до потенційних біженців та відсутністю механізму контролю та покарання за недобросовісне виконання ними службових повноважень.

Сучасне нормативно-правове регулювання адміністративної відповідальності у сфері міграції охоплює Кодекс України про адміністративні правопорушення та окремі закони, де містяться норми, що передбачають адміністративну відповідальність.

Доцільно зауважити, що основна структура КУпАП побудована з урахуванням існуючої у період формування радянської ідеології, яка «базувалась» на вченні про марксизм-ленінізм і відповідала вимогам, тодішньої КПРС до законодавця.<sup>318</sup>

Не можемо не погодитися з В. Татаряном і Б. Магомедовим, що Україна досі перебуває, з одного боку, в стані перманентного внесення законодавчих поправок у концептуально і морально застарілий Кодекс про адміністративні правопорушення радянського зразка, однак з іншого боку, в країні нині ухвалено певну кількість самостійних законів і галузевих кодексів (Митний, Податковий та ін.), в яких, хоча фрагментарно, здійснена нова регламентація адміністративної відповідальності за вчинення окремих видів правопорушень.

З моменту дії Конституції України у чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення внесено понад 300 змін і доповнень. У змінах і доповненнях знайшли відображені конституційні положення, потреба юрисдикційного захисту нових суспільних відносин, сформульовані

<sup>318</sup> Основы Законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. URL: [http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=1730].

істотні новели (завдання Кодексу України про адміністративні правопорушення та ін.).

Однак за неконструктивних дій законодавців відбувається за суттю декодифікація національного законодавства про адміністративну відповідальність і у сфері міграції, що загалом може негативно відобразитися на стані й ефективності боротьби з адміністративними проступками.<sup>319</sup>

Водночас, на думку А. Авакова, статистика адміністративно-юрисдикційної діяльності свідчить про сталу тенденцію до зменшення кількості виявлених адміністративних правопорушень в Україні.<sup>320</sup>

При проведенні порівняльно-правового аналізу процесуальних норм КУпАП та адміністративно-процесуальних норм інших видів можна простежити відсутність єдиного підходу щодо регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Зокрема, це відсутність належно уніфікованих правил судового та позасудового провадження у справах про адміністративні правопорушення, процедури внесення рішень про застосування адміністративних покарань; використання різного понятійного апарату законодавчими актами та інше. Існування цих проблем створює суттєві складності в процесі реалізації процесуальних механізмів, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Як зазначає Р. Мельник, реалізація євроінтеграційної політики Українською державою визначає необхідність

<sup>319</sup> Татарян В. Г. Возникновение и развитие административно-деликтного законодательства в государствах-участниках Содружества независимых государств / Татарян В. Г., Магомедов Б. М. URL: [http://kizilov-inc.ru/sites/default/files/gm\\_articles/voznikn\\_i\\_razv.pdf](http://kizilov-inc.ru/sites/default/files/gm_articles/voznikn_i_razv.pdf).

<sup>320</sup> Аваков А. Б. Про надсилання огляду стану адміністративноправозастосовної діяльності ОВС за 2014 рік / А. Б. Аваков. К.: ГШ МВС України, 2015. С. 8.

наповнення вітчизняного адміністративного права новими нормами, що передбачає, як підсумок, внесення змін і до його системи, пов'язаних, з одного боку, з введенням до неї нових елементів, а з іншого, – з виведенням за її межі тих елементів, що не відповідають сучасним завданням відповідної галузі права.<sup>321</sup>

Першочерговою умовою приєднання будь-якої країни до ЄС є адаптація її законодавства до відпо відних міжнародних стандартів, приведення його у відповідність до існуючого права ЄС. Визначення поняття «адаптація» дає можливість сприймати цей процес як «...притосування чинних внутрішньодержавних норм до нових міжнародних зобов'язань держави без внесення будь-яких змін в її законодавство»<sup>322</sup>, або, як зазначено в Постанові Кабінету Міністрів України «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», «...адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу є процесом зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність до законодавства».<sup>323</sup>

Основними нормативно-правовими актами з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС є Програма інтеграції України до ЄС, затверджена Указом Президента України № 1072/2000 від 14 вересня 2000 р.,<sup>324</sup> Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європей-

<sup>321</sup> Мельник Р. Система вітчизняного адміністративного права та євроінтеграція України: до питання пошуку взаємозв'язку / Р. Мельник // Право України. 2010. № 8. С. 116–121.

<sup>322</sup> Бахирин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь / Бахирин А. Б. М.: Книжный мир, 2002. С. 720.

<sup>323</sup> Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серп. 1999 р. № 1496 // Офіційний вісник України. 1999. № 33. Ст. 168.

<sup>324</sup> Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України № 1072/2000 від 14 вересня 2000 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00> (дата звернення 29.10.2019 р.).



ського Союзу, затверджена Верховною Радою України від 21 листопада 2002 року<sup>325</sup>, та Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. які містять комплекс взаємопов'язаних завдань щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної правової системи України шляхом удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади і запровадження єдиної системи планування координації та контролю роботи з адаптації законодавства.<sup>326</sup>

Специфічні у сфері євроінтеграційної політики угоди, кожна з яких є вагомим фактором, що відрізняє представника країни ЄС від іноземця з будь-якої іншої держави, зокрема наділяє їх особливим статусом. Так, серед них найбільш важливими такі:

– Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їхніми державами-членами від 14 червня 1994 р.<sup>327</sup>;

– Угода між Україною та Європейським співтовариством про реадмісію осіб від 18 червня 2007 р.<sup>328</sup>;

---

<sup>325</sup> Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України № 228-IV від 21 листоп. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 3. Ст. 12.

<sup>326</sup> Телічко О. А. Процес адаптації трудового законодавства України в сфері охорони праці до європейських стандартів. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/9245/%D2>.

<sup>327</sup> Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 черв. 1994 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_012) (дата звернення 29.10.2019 р.).

<sup>328</sup> Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18 черв. 2007 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_851](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_851) (дата звернення 29.10.2019 р.).

– Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 18 червня 2007 р.<sup>329</sup>;

– Угода між Україною та Європейським Союзом про внесення змін до Угоди між Україною та Європейським співтовариством про спрощення оформлення віз від 23 липня 2012 р.<sup>330</sup>;

– Угода між Урядом України і Комісією Європейських співтовариств про заснування представництва Комісії Європейських співтовариств в Україні та про його привілеї та імунітети від 17 вересня 1993 р.<sup>331</sup>;

– Рамкова угода між Урядом України і Комісією Європейських співтовариств від 12 грудня 2006 р.<sup>332</sup>

У галузі функціонування адміністративної відповідальності у сфері міграції в країнах Європейського Союзу значущою є тенденція теоретичного конструювання та моделювання правозахисної дії з погляду на її реальність, що в підсумку формує загалом складається уявлення про дію адміністративного права, насамперед за обмеження його тільки встановленою державою формою.

З урахуванням того, що за основу взято дві концептуальні ідеї, розгортання яких можливе лише за поєднання всіх зазначених методів, це означає, що:

---

<sup>329</sup> Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 18 черв. 2007 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_850](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_850) (дата звернення 29.10.2019 р.).

<sup>330</sup> Угода між Україною та Європейським Союзом про внесення змін до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 23 лип. 2012 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b15](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b15) (дата звернення 29.10.2019 р.).

<sup>331</sup> Угода між Урядом України і Комісією Європейських Співтовариств про заснування представництва Комісії Європейських Співтовариств в Україні та про його привілеї та імунітети від 17 верес. 1993 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_577](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_577) (дата звернення 29.10.2019 р.).

<sup>332</sup> Рамкова угода між Урядом України і Комісією Європейських Співтовариств від 12 грудня 2006 року. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_763](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_763).

- зміст чинного права за його функціонального різноманіття, визначають, однак, лише системоутворюючі функції, які безпосередньо характеризують його природу;
- громадське правове життя є результатом дії (функціонування) права в різних формах і видах.

При цьому дуже важливо, що такі ідеї виступають не констатацією в загальному вигляді властивостей емпіричної реальності, а неминучими методологічними передумовами, що уможливають реалізацію теоретико-правового підходу до предмета адміністративної відповідальності у контексті системної, структурної, соціальної та генетичної характеристик.

Існуюча законодавча база, у сфері адміністративних деліктів іноземних громадян на сьогодні потребує вивчення й перегляду, що сприятиме: виявленню та визнанню застарілими нормативно-правових актів чи окремих їхніх положень; усуненню суперечностей між окремо взятими джерелами; чіткому розмежуванню нормотворчої компетенції між державою та її суб'єктами; визначенню подальших шляхів розвитку вітчизняного законодавства в цій сфері відповідно до реалій сьогодення.

Результатом перегляду зазначеної нормативно-правової бази має бути побудова багаторівневої системи запобігання й профілактики адміністративних правопорушень, що вчиняються іноземними громадянами на території України.<sup>333</sup>

Як відомо, провадження у справах про адміністративні порушення міграційного законодавства врегульовано розділами III–V КУпАП, Інструкцією з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення, затвердженою наказом МВС України № 898 від

<sup>333</sup> Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: [моногр.] / Лук'янець Д. М. Суми: Унів. кн., 2006. С. 367.

18.09.2013 р.<sup>334</sup>, та Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України, затвердженою наказом МВС України № 825 від 28.08.2013 р.<sup>335</sup>

Проте гармонізація міграційного законодавства передбачає необхідність подальшої систематизації законодавчих актів про адміністративні правопорушення у галузі законодавства про міграцію, зокрема існує доцільність об'єднання всіх складів, закріплених на сьогодні в різних розділах Особливої частини КУпАП, у самостійну за назвою «Адміністративні правопорушення у сфері міграції», де має бути визначено адміністративну відповідальність за порушення міграційного законодавства.

Гармонізація законодавства України та Європейсько-го Союзу про адміністративну відповідальність у сфері міграції передбачає необхідність внесення змін і доповнень у чинне законодавство.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне закріпити положення про те, що даний кодекс є єдиним нормативним джерелом адміністративної відповідальності. Тільки державний рівень правового регулювання адміністративної відповідальності дасть змогу забезпечити єдність правового статусу громадянина, іноземця, особи без громадянства, біженця, захист його законних прав і інтересів, єдиний масштаб відповідальності за адміністративне правопорушення.

Варто зазначити, що у 2017 р. Проект Концепції проекту Міграційного кодексу України було розроблено ДМС

<sup>334</sup> Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18 вересня 2013 року № 898. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1729-13> (дата звернення 01.11.2019 р.).

<sup>335</sup> Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України: наказ Міністерства внутрішніх справ України № 825 від 28.08.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1654-13> (дата звернення 01.11.2019 р.).

з метою виконання пунктів 17 і 18 Плану заходів щодо реалізації Концепції здійснення першочергових заходів з реформування Державної міграційної служби на 2017 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України № 83-р від 08.02.2017 р., та Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України № 482 від 12.07.2017 р., та передбачало вироблення єдиних підходів до можливих шляхів кодифікації законодавства у сфері міграції і розроблення проекту кодифікаційного акту, в якому можуть бути частково об'єднані та систематизовані норми права, що регулюють суспільні відносини у сфері міграції. Проте, ця концепція не набула подальшого розвитку.

Отже, в цьому разі слід застосувати інкорпорацію за назвою «Особливості міграційного законодавства України» – якісно-правову систематизацію нормативних актів, що полягає в їхньому зведенні у збірники, у певному порядку без зміни змісту. Відповідно необхідно сформулювати офіційні збірники інкорпорованих актів компетентним органом, а саме Кабінетом Міністрів України.

Такий збірник сприятиме поєднанню всіх існуючих на сьогодні законів і підзаконних актів різних органів державної влади, що регулюють питання міграції населення (як зовнішньої, так і внутрішньої), а також питання адміністративних деліктів, що вчиняються іноземними громадянами та питання адміністративних деліктів, вчинених іноземними громадянами й особами без громадянства на території України.

Визначаючи адміністративну відповідальність іноземних громадян і осіб без громадянства на території нашої країни, збірник законів має базуватися на положеннях КУпАП, а також урахувувати норми міжнародного права, у т. ч. ті, що є результатом євроінтеграційної політики.

Сьогодні законодавству у сфері адміністративної відповідальності властива несистематичність, навіть за наявності кодифікованого акта. Положення щодо адміністративних правопорушень містяться в різних за юридичною силою нормативно-правових актах, що призводить до невідповідностей у застосуванні санкції за той самий адміністративний проступок. Такий стан адміністративних норм не відповідає правовій визначеності демократичної держави.

---

## Розділ 4

# ФОРМУВАННЯ ПРІОРИТЕТІВ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

---

### ***4.1. Розвиток державної міграційної політики України під впливом євроінтеграційних процесів***

Початок формування політики України у сфері міграції – це до перший етап державотворення. В Декларації про державний суверенітет, прийнятій Верховною Радою 16.07.1990 р., серед іншого було проголошено, що Україна «...регулює імміграційні процеси».<sup>336</sup>

Однак сьогодні зрозуміло, що, на відміну від 1990-х рр., найбільшим викликом для України буде не приплив населення, а його дефіцит унаслідок природного зменшення та міграційного відпливу.

Формувати і здійснювати міграційну політику доведеться у нових умовах, що створюються завдяки євроінтеграційним прагненням і перешкодами для закордонних поїздок громадян України, зумовлених розширенням Шенгенської зони аж до наших західних кордонів. Очевидно,

---

<sup>336</sup> Декларація про державний суверенітет України // Національні процеси в Україні: історія і сучасність. Документи і матеріали : довідник. К., 1997. Ч. 2. С. 576.

що змін зазнає і порядок пересування на пострадянському просторі.

Нормативною базою, яка регламентує процес інтеграції України з Європейським Союзом, є прийняті Європейською радою на Копенгагенському саміті Декларації та Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та європейськими співтовариствами та їхніми державами-членами (1994 р.),<sup>337</sup> а також Указ Президента України «Про програму інтеграції України до Європейського Союзу» від 1998 р.<sup>338</sup> і Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»<sup>339</sup> тощо.

Як зазначалося, діалог правових систем – закономірний процес, зумовлений сучасним періодом розвитку суспільства, що відбувається під гаслом глобалізації. Актуальним цей процес є для всіх держав-членів міжнародного товариства, у т. ч. для України, яка прагне бути учасником до міжнародних загальноєвропейських структур і процесів.<sup>340</sup>

Хронологія прийняття важливих нововведень, що безуспішно дискутувалися тривалий період, дає підстави припустити, що основний спонукальний мотив таких дій зумовлений зовнішнім фактором. Адже реформування міграційної сфери помітно активізувалося лише після

<sup>337</sup> Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Ратифікована Законом України від 10 листопада 1994 р. // Офіційний вісник України. 2006. № 24. Ст. 1794.

<sup>338</sup> Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11 червня 1998 р. // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2001. № 3. С. 59–67.

<sup>339</sup> Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 29. Ст. 367.

<sup>340</sup> Терзі О.О. Правове регулювання інтеграційних відносин: до постановки проблеми. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/18374/05-Terzi.pdf?sequence=1>.



того, як на Саміті Україна-ЄС у листопаді 2010 р. Україні було надано План дій з лібералізації візового режиму.<sup>341</sup>

Стадія вивчення умов запровадження безвізового режиму, що розпочалась у жовтні 2008 р., дала змогу зробити початково оцінити відповідні фактори лібералізації візового режиму як довгострокової мети. У грудні 2008 р. – травні 2009 р. проходив перший раунд експертних засідань у рамках чотирьох блоків питань, визначених Регламентом діалогу: безпека документів, у т. ч. біометричних; нелегальна імміграція, у т. ч. реадмісія; громадський порядок та безпека; зовнішні зносини. Ці засідання створили можливість здійснення обміну інформацією про законодавство та адміністративну практику у зазначених сферах в Україні, державах-членах ЄС та ЄС загалом. Наступний раунд експертних зустрічей, у т. ч. виїзні засідання, проведений в жовтні-листопаді 2009 р.

Такий детальний аналіз мав за мету оцінити ситуацію щодо кожного блоку питань, виробити рекомендації щодо визначення методології розробки відповідних умов запровадження безвізового режиму поїздки громадян України до ЄС.

У ході Саміту Україна – ЄС 22 листопада 2010 р. у м. Брюссель (Бельгія) нашій країні надано План дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для неї, який дав змогу сторонам перейти до предметної та цілеспрямованої роботи з перспективою запровадження безвізового режиму поїздки громадян України до ЄС.

18 грудня 2015 р. Європейська комісія оприлюднила фінальну шосту Доповідь про хід виконання Україною Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму. В ній зазначено, що Україна виконала всі критерії, визначені в рамках чотирьох блоків Плану дій щодо лібералізації ЄС

---

<sup>341</sup> Безвізовий діалог між Україною та ЄС. План дій з лібералізації візового режиму. URL: [http://www.kmu.gov.ua/document/244813925/План%20д\\_й%20щодо%20л\\_берал\\_зац\\_%20\\_С%20в\\_зового%20режиму%20для%20Укра\\_ни.pdf](http://www.kmu.gov.ua/document/244813925/План%20д_й%20щодо%20л_берал_зац_%20_С%20в_зового%20режиму%20для%20Укра_ни.pdf).

візового режиму, а тому Європейська комісія представить на початку 2016 р. законодавчу пропозицію Європейському парламенту та Раді ЄС щодо внесення відповідних змін до Регламенту (ЄС) № 539/2001 від 15 березня 2001 р.<sup>342</sup>

20 квітня 2016 р. Європейською Комісією подано законодавчу пропозицію про внесення змін до Регламенту Ради ЄС № 539/2001 від 15.03.2001 р., яка передбачає запровадження Європейським Союзом безвізового режиму для громадян України для короткострокових (до 90 днів) поїздок до держав-членів ЄС та держав-асоційованих учасниць Шенгенської угоди.

28 лютого 2017 р. Європейський парламент, Єврокомісія та Рада ЄС досягли політичного рішення щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України у рамках відповідних міжінституційних переговорів, результати якого були підтверджені 2 березня 2017 р. на рівні COREPER та схвалені на засіданні профільного комітету ЄП LIBE 9 березня 2017 р.

6 квітня 2017 р. Європейський парламент схвалив законодавчу пропозицію щодо лібералізації Євросоюзом візового режиму для громадян України. За відповідну пропозицію проголосував 521 член ЄП, проти виступили 75 євродепутатів, 36 утримались.<sup>343</sup>

17 травня 2017 р. під час урочистої церемонії в Європейському парламенті у м. Страсбург (Франція) за участі Президента України П. Порошенка Президент Європарламенту А. Таяні та представник Мальтійського Головування в Раді ЄС К.Абела підписали законодавче рішення про

<sup>342</sup> Дем'яненко М. Чи впливає міграційна криза в ЄС на безвізовий режим для України? URL: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2522:chi-vplivae-migratsijna-kriza-v-es-na-bezvizovij-rezhim-dlya-ukrajini-2&catid=64&Itemid=376](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2522:chi-vplivae-migratsijna-kriza-v-es-na-bezvizovij-rezhim-dlya-ukrajini-2&catid=64&Itemid=376).

<sup>343</sup> Безвізовий діалог Україна-ЄС. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/dialog-u-sferi-yusticiyi-svobodi-ta-bezpeki/pro-rozvitok-bezvizovogo-dialogu-mizh-ukrayinoyu-ta-yes>.

лібералізацію ЄС візового режиму для України, яке було офіційно опубліковане 22 травня 2017 р.<sup>344</sup>

На першому етапі виконання Плану дій з лібералізації візового режиму передбачено «...схвалення національної стратегії управління міграцією», що реалізовано затвердженням Президентом України Концепції державної міграційної політики України.

План дій з лібералізації візового режиму також спрямував Україну на створення ефективної інституційної структури з управління міграціями, що було підґрунтям для створення Державної міграційної служби України.<sup>345</sup>

Цей документ розроблено Європейською Комісією за аналогією з «дорожніми картами», наданими Балканським країнам, успішне виконання пріоритетів співробітництва дало змогу встановити безвізовий режим для громадян Сербії, Македонії, Чорногорії, Албанії, Боснії та Герцеговини.

План дій з лібералізації візового режиму для України охоплював 4 блоки питань безвізового діалогу: 1) безпека документів, в т.ч. біометричних; 2) нелегальна міграція, в т.ч. реадмісія; 3) громадський порядок та безпека; 4) зовнішні відносини та фундаментальні права.

У межах першого блоку одним з основних питань є необхідність впровадження паспорта громадянина України для виїзду за кордон з електронним носієм біометричної інформації.<sup>346</sup>

17 листопада 2010 р. Кабінет Міністрів України ухвалив розпорядження № 2118-р «Про затвердження плану першочергових заходів на 2010 рік із запровадження до-

<sup>344</sup> Про розвиток безвізового діалогу між Україною та ЄС. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/justice/visa-liberalization>.

<sup>345</sup> План дій з лібералізації візового режиму. URL: <https://iom.org.ua/ua/legislation-ukr/migration-related-legislation-ukr/action-plan-on-visa-liberalisation.html>.

<sup>346</sup> Мушак Н.Б. Співробітництво України та Європейського Союзу у сфері візової політики. URL: [://C:/Users/dell/Downloads/2779-10157-1-PB.pdf](http://C:/Users/dell/Downloads/2779-10157-1-PB.pdf).

кументів для виїзду громадян України за кордон з електронним носієм біометричної інформації і створення національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства».<sup>347</sup>

Зазначений План заходів з лібералізації візового режиму передбачав серед іншого розробку моделі національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства з урахуванням міжнародного досвіду, підготовку пропозицій щодо внесення змін до нормативно-правових актів стосовно застосування у паспортних документах електронного носія інформації міжнародного стандарту, обсягу графічної та тестової інформації, що вноситься до нього з дотриманням стандартів Міжнародної організації цивільної авіації (ІКАО, Doc 9303) тощо.<sup>348</sup>

Крім цього, 1 червня 2010 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України № 2297-VI «Про захист персональних даних», а також 6 липня 2010 р. ратифікувала Конвенцію Ради Європи про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних і Додатковий протокол до неї щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних (Закон України № 2438-VI). Ухвалення зазначених документів дало змогу створити належні правові умови щодо захисту персональних даних, які міститимуться у паспортах з електронним носієм біометричної інформації.<sup>349</sup>

---

<sup>347</sup> Про затвердження плану першочергових заходів на 2010 рік із запровадження документів для виїзду громадян України за кордон з електронним носієм біометричної інформації і створення національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства: Розпорядження Кабінету Міністрів України № № 2118-р від 17 листопада 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-2010-%D1%80#Text> (дата звернення 10.01.2019 р.).

<sup>348</sup> Інформаційно-аналітичні матеріали співробітництва між Україною та Європейським Союзом у сфері юстиції, свободи та безпеки. URL: <https://minjust.gov.ua/m/informatsiyno-analitichni-materiali-schodo-spivrobitnitstva-mij-ukrainoyu-ta-evropeyskim-soyuzom-u-sferi-yustitsii-svobodi-ta-bezpeki>.

<sup>349</sup> Про захист персональних даних: Закон України № 2297-VI від 01 червня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення 10.01.2019 р.).

Відповідно до стандартів ІКАО до біометричних даних належать такі: фотокартка, відбитки пальців, зображення райдужної оболонки ока. Обов'язковим є використання у паспорті: машинозчитувальної зони, фотокартки (при використанні електронного носія інформації (чіпа) -електронної інформації, що засвідчує достовірність наданих особою даних).

На сучасному етапі вимоги щодо оформлення закордонного паспорта громадянина України загалом відповідають вимогам ІКАО та ЄС, зокрема щодо переліку особистих даних, які мають міститись у паспорті, наявності машинозчитувальної зони, використання цифрового фотовідбитка обличчя особи тощо.

За ведення безвізового діалогу між Україною та ЄС ідеться про запровадження нового стандарту паспорта громадянина України для виїзду за кордон, що містить інтегрований до паспортної сторінки електронний носій інформації (електронний чіп), який має мати вигляд мікросхеми з безконтактним інтерфейсом, де обсяг пам'яті становитиме мінімум 32 кілобайти, і вміщати електронну інформацію про власника проїзного документа (фото обличчя, відбитки пальців, електронний підпис власника).<sup>350</sup>

Щодо виконання завдань другого блоку зазначимо, що 27 жовтня 2010 р. Кабінетом Міністрів України схвалив Концепцію інтегрованого управління кордонами (розпорядження № 2031-р), що є також суттєвою вимогою виконання Плану дій з лібералізації візового режиму.

Метою Концепції інтегрованого управління кордонами є спрямування зусиль суб'єктів інтегрованого управління кордонами на удосконалення правового регулювання у цій сфері, посилення міжвідомчої взаємодії, охорона державного кордону та забезпечення співпраці у протидії транскордонній

<sup>350</sup> Стінен Д. Безпека документів та управління ідентифікацією в Україні. URL: [https://iom.org.ua/sites/default/files/doc\\_sec\\_ukr.pdf](https://iom.org.ua/sites/default/files/doc_sec_ukr.pdf).

злочинності, а також створення 4 рівневої системи контролю за в'їздом та перебуванням в Україні іноземців й осіб без громадянства з урахуванням європейських стандартів.

Крім цього, 5 січня 2011 р. розпорядження Кабінету Міністрів України № 2-р затверджено План заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами.

Важливим пунктом виконання Плану дій з лібералізації візового режиму є належна імплементація Закону України «Про прикордонний контроль».

Закон України №1710-VI «Про прикордонний контроль», ухвалений 5 листопада 2009 р., передбачає упорядкування здійснення прикордонного контролю в Україні, врегулювання правових і практичних питань діяльності Державної прикордонної служби України у пунктах пропуску через державний кордон, визначення конкретних процедур і правил його перетину кордону окремими категоріями осіб та транспортними засобами.<sup>351</sup>

На виконання положень Закону України ухвалено такі постанови Кабінету Міністрів України:

– щодо визначення умов, за яких уповноважені особи Держприкордонслужби України дають дозвіл на в'їзд в Україну іноземцям та особам без громадянства, встановлюють єдиний порядок проставлення (непроставлення) їм позначок про перетинання кордону в паспортних документах;

– щодо спрощення порядку пропуску через кордон рятувальних команд (надано право начальнику охорони державного кордону ухвалювати рішення про їхній пропуск поза пунктами пропуску);

– щодо визначення порядку, що спростив процедуру документального контролю під час пропуску яхт через державний кордон та інших процедур;

<sup>351</sup> Про прикордонний контроль: Закон України № 1710-VI від 5 листопада 2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text> (дата звернення 10.01.2019 р.).

– затверджено нову редакцію Правил перетинання державного кордону громадянами України Постановою внесено зміни до Правил, які визначають порядок перетинання громадянами України державного кордону (визначено перелік документів, необхідних для перетинання громадянами України державного кордону, порядок виїзду з України громадян, які не досягли 16-річного віку, дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, порядок пропуску громадян через державний кордон, врегульовано питання тимчасового затримання або вилучення паспорта громадянина України для виїзду за кордон чи проїзного документа дитини на виконання рішення уповноваженого законом державного органу про тимчасову відмову у виїзді за кордон (заборону виїзду) тощо.

Ухвалення рамкового нормативно-правового акта, що комплексно врегулює питання міграційної політики України, є однією з основних вимог, які визначає Європейський Союз для нашої країни з метою можливого запровадження безвізового режиму поїздок громадян України до держав-членів Європейського Союзу.

Зокрема, особлива увага приділяється необхідності врегулювання питань інституційного забезпечення реалізації державної міграційної політики, створення ефективних механізмів моніторингу міграційних потоків в Україні, належного упорядкування процедури видворення тощо.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України №1058-р від 12 жовтня 2011 р. затверджено План заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики.

Затвердження Концепції державної міграційної політики дало змогу упорядкувати підходи до цього явища, визначити основні напрями та засади діяльності держави у міграційній сфері, базові потреби у цій сфері як у короткій, так і у довгостроковій перспективі, підвищити ефективність державного управління міграційними процесами

та відповідно рівень національної безпеки, створити умови для безперешкодної реалізації прав і свобод людини та громадянина, налагодити систему контролю міграційних потоків в Україні.<sup>352</sup>

Суттєвою вимогою ЄС є створення належного інституційного забезпечення управління міграцією. Відповідно 9 грудня 2010 р. Президент України видав Указ № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади». Зазначеним законодавчим актом утворено Державну міграційну службу України, поклавши на цю інституцію функції з реалізації державної політики з питань громадянства, імміграції та реєстрації фізичних осіб, а також у справах міграції в межах, визначених законодавством про біженців. Діяльність Державної міграційної служби України спрямовується та координується через міністра внутрішніх справ України.<sup>353</sup>

Крім цього, 5 квітня 2011 р. було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань міграції» № 3186-VI. Зокрема, цим документом визначено що, «відповідно до Конституції та в порядку, встановленому законом, іноземцям та особам без громадянства може надаватися притулок в Україні».

Однією з основних перешкод, які впливають на ефективність реалізації положень Угоди про асоціацію України з ЄС є недосконалість нормативної бази, яка регулює процедури примусового видворення іноземних громадян з території України, зокрема повернення на територію громадянства або постійного проживання осіб, повернутих в нашу країну у визначеному порядку.

<sup>352</sup> Про затвердження Плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики: Закон України № 1058-2011-р від 12 жовтня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80#Text> (дата звернення 10.01.2019 р.).

<sup>353</sup> Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Закон України № 1085/2010 від 9 грудня 2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 10.01.2019 р.).



Ухвалений 22 вересня 2011 р. Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» дає змогу забезпечити повне виконання визначених умов Угоди, привести стандарти у цій сфері у відповідність до міжнародних та забезпечує належний рівень гарантування дотримання прав та свобод іноземців та осіб без громадянства під час їхнього перебування на території України.

Третій блок охоплює питання про запобігання та боротьбу з організованою злочинністю, тероризмом, торгівлею людьми, наркотиками, відмиванням коштів, отриманих злочинним шляхом та корупцією.

Незважаючи на те, що законодавство України у сфері боротьби з організованою злочинністю загалом відповідає європейським стандартам, існує необхідність щодо його удосконалення в окремих сферах.

Водночас на сьогодні ухвалено та розроблено нормативно-правові акти, спрямовані на боротьбу з окремими видами організованої злочинності, зокрема у сферах протидії торгівлі людьми, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин, легалізацією (відмиванням) коштів, отриманих злочинним шляхом.

21 вересня 2010 р. Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми та 2 грудня 2010 р. ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності перевізників, які здійснюють міжнародні пасажирські перевезення», спрямований на забезпечення належної реалізації вказаної вище Конвенції Ради Європи.<sup>354</sup>

Закон розроблено з метою імплементації ст. 7 Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми,

---

<sup>354</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності перевізників, які здійснюють міжнародні пасажирські перевезення: Закон України № 2753-VI від 21 вересня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2753-17#Text> (дата звернення 10.01.2019 р.).

яка передбачає, зокрема, що кожна сторона вживає законодавчі або інші відповідні заходи з метою запобігання використанню транспортних засобів, якими користуються комерційні перевізники, в цілях торгівлі людьми. Такі заходи охоплюють впровадження обов'язку комерційних перевізників, в т.ч. транспортної компанії, власника чи користувача будь-якого транспортного засобу, впевнитися, що всі пасажери мають документи, необхідні для їзди до приймаючої держави. В Україні відповідний обов'язок раніше покладалася лише на авіаперевізників.

З метою комплексного регулювання питання протидії торгівлі людьми, 20 вересня 2011 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про протидію торгівлі людьми», в якому передбачені засади здійснення превентивної роботи, сприяння виявленню та покаранню злочинців й осіб, які свідомо користуються благами, отриманими внаслідок експлуатації постраждалих від торгівлі людьми, удосконалення системи відновлення прав потерпілих осіб, компенсації завданих їм збитків і надання допомоги постраждалим.

13 вересня 2010 р. Кабінет Міністрів України прийнято розпорядження № 1808-р «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011-2015 рр.»<sup>355</sup>

Зазначеним документом визначений чіткий перелік проблем, які перешкоджають здійсненню державою ефективної політики у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, заходів, спрямова-

---

<sup>355</sup> Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011-2015 рр.: Закон України № 1808-р від 13 вересня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1808-2010-%D1%80#Text> (дата звернення 21.01.2019 р.).

них на подолання відсутності координації та консолідації зусиль органів державної влади, шляхів вирішення цього питання та очікуваних результатів із впровадження даної Концепції.

Крім цього, 22 листопада 2010 р. Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження № 2140-р «Про затвердження плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011-2015 рр.».

Важливо зазначити, що вказані концепція та план заходів з її виконання розроблені з урахуванням основних документів ЄС у сфері боротьби проти наркотиків, а саме Антинаркотичної Стратегії ЄС та Плану заходів з її реалізації. Експерти Групи ПОМПІДУ позитивно оцінили концепції та пропозиції до плану заходів, які майже повністю були у ньому враховані.

Важливим сигналом у межах безвізового діалогу з ЄС було започаткування співробітництва України з Європейським моніторинговим центром з наркотиків та наркотичної залежності (EMCDDA) шляхом підписання відповідного меморандуму 28 січня 2010 р. у м. Київ.<sup>356</sup>

Зазначений меморандум започаткував співпрацю щодо збору, обробки та розповсюдження даних про наркотичні засоби, розробки спільних методик моніторингу нелегального вживання наркотиків, що забезпечить можливість постійного обміну даними про вживання наркотиків. Український медичний та моніторинговий центр з алкоголю та наркотиків Міністерства охорони здоров'я України визначено національним центром зі збору та ана-

---

<sup>356</sup> Інформаційно-аналітичні матеріали співробітництва між Україною та Європейським Союзом у сфері юстиції, свободи та безпеки. URL: <https://minjust.gov.ua/m/informatsiyno-analitichni-materiali-schodo-spivrobotnitstva-mij-ukrainoyu-ta-evropeyskim-soyuzom-u-sferi-yustitsii-svobodi-ta-bezpeki>.

лізу інформації щодо вживання наркотиків і алкоголю в нашій країні.

Незважаючи на те, що законодавство України загалом відповідає європейським і міжнародним стандартам у сфері боротьби з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом, та фінансуванням тероризму, діяльність щодо його вдосконалення продовжується в напрямку тенденцій розвитку законодавства Європейського Союзу у цій сфері.

Так, 18 травня 2010 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом», яким передбачається посилити заходи боротьби з фінансуванням тероризму, зокрема в частині підвищення ефективності взаємодії Держфінмоніторингу України та правоохоронних органів, задіяних у сфері протидії фінансуванню тероризму.

Цей закон спрямований на забезпечення впровадження керівних міжнародних стандартів в сфері боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, зокрема Сорока і Дев'яти спеціальних рекомендації FATF, Конвенції ООН про боротьбу з фінансуванням тероризму, а також Директиви Європейського парламенту та Ради 2005/60/ЄС від 26 жовтня 2005 р. про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму.<sup>357</sup>

Важливо, що внесення зазначених змін до законодавства України дало можливість Верховній Раді України 17 листопада 2010 року завершити процес ратифікації Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та кон-

---

<sup>357</sup> Інформаційно-аналітичні матеріали співробітництва між Україною та Європейським Союзом у сфері юстиції, свободи та безпеки. URL: <https://minjust.gov.ua/m/informatsiyno-analitichni-materiali-schodo-spivrobotnistva-mij-ukrainoyu-ta-evropeyskim-soyuzom-u-sferi-yustitsii-svobodi-ta-bezpeki>.

фіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму в 2005 р.

Від набуття чинності закоу ухвалено чимало нормативно-правових актів (7 актів уряду), спрямованих на встановлення дієвих та практичних взаємовідносин між суб'єктами первинного фінансового моніторингу і органами державної влади, на які покладено функції державних регуляторів у сфері протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

План дій передбачає необхідність розробки національної стратегії боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом. З цією метою розпорядженням Кабінету Міністрів України № 190-р від 9 березня 2011 р. затверджено Стратегію розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму на період до 2015 р.

Кабінет Міністрів України 30 серпня 2017 р. затвердив Стратегію розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 2020 року.

У стратегії наведений аналіз ситуації у сфері, основні цілі функціонування та розвитку національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, очікувані результати від впровадження таких стратегічних цілей тощо.

У межах третього блоку актуальним є питання створення належних законодавчих засад боротьби з корупцією.

З огляду на це 7 квітня 2011 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні». При його розробці планува-

лося, що закон буде рамковим, міститиме лише основні принципи, відповідно до яких будуть ухвалені інші законодавчі акти, що визначатимуть, як функціонуватиме антикорупційний механізм держави. Однак більшість цих принципів так і не набула подальшого розвитку в інших актах законодавства.

Водночас до рамкового закону введено також норми, які досить детально врегульовують окремі інститути, наприклад, спеціальну перевірку чи декларування доходів, майна, витрат і зобов'язань фінансового характеру публічних службовців, що спотворило первісну ідею його створення.

Законодавче врегулювання проблеми превентивного антикорупційного механізму можна здійснити двома шляхами:

- 1) ревізія рамкового закону та ухвалення пакета спеціальних додаткових законів, кожен з яких регламентуватиме функціонування одного чи декількох інститутів;

- 2) ухвалення нового закону, який забезпечуватиме комплексне регулювання діяльності усїєї системи із запобігання корупції загалом.

Кожен із варіантів має певні переваги, але доцільно ухвалити новий закон, де слід системно визначити всі основні механізми запобігання корупції, у т. ч. щодо інституційного забезпечення. При цьому основним елементом цієї системи, що поєднує всі інструменти запобігання корупції, має бути спеціалізований антикорупційний орган, який здійснюватиме вироблення політики, координацію та моніторинг її реалізації, а також контроль за дотриманням антикорупційного законодавства.

З огляду на це 24 квітня 2015 р. набув чинності Закон України «Про запобігання корупції», в якому визначено основні антикорупційні поняття, коло суб'єктів відповідних суспільних відносин, статус превентивного

антикорупційного органу, його завдання і повноваження, механізми запобігання корупції, виявлення та покарання корупційних правопорушень (за винятком питань діяльності спеціалізованого антикорупційного органу зі слідчими повноваженнями). Законодавчий акт розроблено з урахуванням пропозицій Групи країн проти корупції Ради Європи (GRECO), а також пропозицій експертів та представників громадськості.<sup>358</sup>

Водночас із Законом України «Про запобігання корупції» набув також чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 01 травня 2016 р., яким визначено склади корупційних злочинів й адміністративних правопорушень. Цим законом внесено зміни до Кримінального кодексу України, Кримінально-процесуального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими встановлено, зокрема, відповідальність за пропозицію, обіцянку неправомірної вигоди, провокацію підкупу, зловживанням владою тощо.<sup>359</sup>

Крім того, розроблено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» від 2 жовтня 2019 р.<sup>360</sup>

Метою зазначеного документа є приведення окремих законодавчих актів України у відповідність до Закону України «Про запобігання корупції».

Указом Президента України № 1001 від 21 жовтня 2011 р. було схвалено Національну антикорупційну стра-

---

<sup>358</sup> Концепція реформування системи запобігання корупції. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_47773](https://minjust.gov.ua/m/str_47773).

<sup>359</sup> Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14 жовтня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 22.01.2019 р.).

<sup>360</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України № 140-IX від 02 жовтня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#Text>.

тегію на 2011-2015 роки. Метою Національної антикорупційної стратегії було зменшення рівня корупції в Україні шляхом усунення передумов її виникнення через запровадження превентивних заходів, зміцнення режиму законності, а також формування у суспільстві нетерпимого, негативного ставлення до корупції як суспільно небезпечного явища за допомогою спільних зусиль державних і громадських структур, за участю міжнародних організацій.<sup>361</sup>

Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки реалізовувалася шляхом виконання Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки, яка за структурою відповідала Національній антикорупційній стратегії та містила перелік заходів, обсягів і джерел фінансування, очікуваних результатів, індикаторів, строків, відповідальних виконавців, а також партнерів із реалізації заходів.

28 листопада 2011 р. була схвалена Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки».

Однак Національна антикорупційна стратегія на 2011-2015 роки, затверджена Указом Президента України № 1001 від 21 жовтня 2011 року, так і не стала ефективним інструментом антикорупційної політики.

Одна з основних причин неналежного виконання Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки як основного програмного документа в антикорупційній сфері – відсутність усупереч міжнародному досвіду чітких індикаторів стану й ефективності її виконання.

У зазначеній стратегії відсутній також механізм моніторингу та оцінювання її виконання, зокрема не передбачено, яким чином слід виконувати відповідну роботу На-

---

<sup>361</sup> Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки: Указ Президента України № 1001/2011 від 21 жовтня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text> (втратив чинність).



ціональному антикорупційному комітету та в який спосіб залучати до цих процесів громадськість.

З огляду на це необхідно насамперед було ухвалити новий стратегічний документ, який би визначив першочергові заходи із запобігання та протидії корупції, що мають бути основою для подальшого проведення реформи у цій сфері.

Відповідно 14 жовтня 2014 р. ухвалено Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки».

Кабінет Міністрів України також схвалив проєкт Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки». Національне агентство на виконання вимог ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» та п. 3 розділу I «Формування та реалізація державної антикорупційної політики» додатка 2 до Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України № 265 від 29 квітня 2015 р., підготувало цей законопроєкт на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії.

Визначення заходів для досягнення кожного з окреслених результатів здійснювалося з обов'язковим урахуванням рекомендацій, наданих Групою держав проти корупції (GRECO) за результатами четвертого раунду оцінювання України, та в межах моніторингу Стамбульського плану дій для країн Антикорупційної мережі країн ОЕСР.

5 вересня 2019 р. в Україні розпочав діяльність Вищий антикорупційний суд (ВАКС), що утворився відповідно до ухваленого у 2018 р. Закону України «Про Вищий антикорупційний суд».<sup>362</sup> Завданням цього суду є захист осо-

---

<sup>362</sup> Про Вищий антикорупційний суд: Закон України № 2447-VIII від 07 червня 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text> (дата звернення 24.01.2019 р.).

би, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних з ними злочинів.

Верховною Радою України підтримано такі законодавчі ініціативи Президента України, зокрема ухвалено:

– Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень кримінального процесуального законодавства» (№ 187-IX від 04.10.2019 р.), який закріплює за НАБУ та ДБР право автономно здійснювати зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж (т. зв. «прослуховування»)<sup>363</sup>;

– Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» (№ 193-IX від 16.10.2019 р.), яким передбачається оновлення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України (ВККСУ) за конкурсною процедурою<sup>364</sup>;

– Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» (№ 140-IX від 2.10.2019 р.), завданням якого є заміна структури управління Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), посилення спроможності та гарантій незалежності НАЗК<sup>365</sup>;

---

<sup>363</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень кримінального процесуального законодавства: Закон України № 187-IX від 04 жовтня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187-20#Text> (дата звернення 28.01.2019 р.).

<sup>364</sup> Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування: Закон України № 193-IX від 16 жовтня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20#Text> (дата звернення 28.01.2019 р.).

<sup>365</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції: Закон України № 140-IX від 2.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20#Text> (дата звернення 29.01.2019 р.).

– Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції» (№ 198-IX від 17.10.2019 р.), розроблений з метою визначення правового статусу викривачів, установлення прав, гарантій і механізмів захисту таких осіб та порівняних до них осіб.<sup>366</sup>

Основними багатосторонніми міжнародними договорами у цій сфері до яких приєдналась Україна, є такі: Європейська конвенція про видачу правопорушників та Два додаткових протоколи до неї, Європейська конвенція про взаємну допомогу у кримінальних справах і Додатковий протокол до неї, Європейська конвенція про передачу провадження у кримінальних справах, Конвенція про передачу засуджених осіб та Протокол до неї, Європейська конвенція про нагляд за умовно засудженими або умовно звільненими особами, Конвенція про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, отриманих злочинним шляхом 1990 р. та Європейська конвенція про міжнародну дійсність кримінальних вироків, Конвенція Співдружності незалежних держав про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах і Протокол до неї, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності.

Важливими заходами є ухвалення Верховною Радою України 1 червня 2011 р. Закону України «Про ратифікацію Другого додаткового протоколу до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах» та 16 червня 2011 р. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з ратифіка-

---

<sup>366</sup> Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції: Закон України № 198-IX від 17.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-20#Text> (дата звернення 29.01.2019 р.).

цією Другого додаткового протоколу до Європейської конвенції про взаємну допомогу у кримінальних справах». <sup>367</sup>

8 грудня 2011 р. у м. Гаага (Нідерланди) Україна та Європейська організація з питань юстиції (Євроюст) парафували проєкт Угоди про співробітництво.

1 червня 2010 р. Верховна Рада України ухвалила Закон України № 2297-VI «Про захист персональних даних» (далі – Закон України № 2297-VI), що дав змогу створити належні правові засади забезпечення захисту персональних даних в Україні та привести її законодавство у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема положень Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних та Додаткового протоколу до Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних щодо органів нагляду та транскордонних потоків даних, ратифікованих 6 липня 2010 р. Законом України № 2438-VI (далі – Конвенція та Додатковий протокол до неї).

Міністерство юстиції України визначено відповідальним за розробку відповідних нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію вимог зазначених у Законі України №2297-VI, Конвенції та Додатковому протоколі до неї.

На сьогодні Верховною Радою України ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо порушення законодавства у сфері захисту персональних даних» № 3454-VI від 2 червня 2011 р. <sup>368</sup> З метою встановлення відповідальності осіб за порушення законодавства у сфері захисту персональних даних вказаним

---

<sup>367</sup> Багатосторонні міжнародні договори з питань кримінального судочинства. URL: <https://minjust.gov.ua/m/bagatostoronni-mijnarodni-dogovori-z-pitan-kriminalnogo-sudochinstva-z-korisnimi-posilannyami/>.

<sup>368</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо порушення законодавства у сфері захисту персональних даних: Закон України № 3454-VI від 2 червня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383-18#Text> (дата звернення 28.01.2019 р.).

Законом вносяться зміни до Кримінального кодексу України № 2341-III від 5 квітня 2001 р., Кодексу України про адміністративні правопорушення № 8073-X від 7 грудня 1984 р., Кримінально-процесуального кодексу України від 12 грудня 1960 р. та Закону України «Про інформацію» № 2657-XII від 2 жовтня 1992 р.

Згідно з п. 1 Указу Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. утворено Державну службу України з питань захисту персональних даних як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується через міністра юстиції України.<sup>369</sup>

6 квітня 2011 р. Указом Президента України № 390/2011 затверджено Положення про Державну службу України з питань захисту персональних даних. У липні 2013 р. до Закону України «Про захист персональних даних» були внесені зміни, за якими скасовувалась процедура реєстрації баз даних, а функції з контролю за дотримання законодавства у цій сфері, в т. ч. щодо отримання повідомлень про обробку персональних даних, були передані омбудсмену. Однак у 2014 р. її було ліквідовано.

У межах виконання останнього блоку питань варто зазначити, що Україна ратифікувала відповідні міжнародні конвенції і договори, чим підтверджено зобов'язання захищати етнічні меншини і боротися зі злочинами на підґрунті расової чи етнічної ненависті та дискримінації. Україна є стороною Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. та Протоколів до неї, а також Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про кіберзлочинність, що визначає встановлення

---

<sup>369</sup> Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text> (дата звернення 29.01.2019 р.).

кримінальної відповідальності за дії, пов'язані з расизмом і ксенофобією, учинених через комп'ютерні системи.

В Україні забезпечується право національних меншин на задоволення освітніх потреб рідною мовою, збереження та розвиток етнокультури. Разом з тим, у загальноосвітніх навчальних закладах із навчанням мовами національних меншин створюються умови для належного опанування державної мови. Згідно з Конституцією і законами України в освітній системі передбачена можливість надання дошкільної освіти відповідними регіональними мовами або мовами меншин для дітей з тих сімей, які цього бажають. На сьогодні така можливість надання освіти забезпечується державною, а також кримськотатарською, молдовською, німецькою, польською, російською, румунською та угорською мовами, тобто загалом мовами національних меншин України.

Законодавством України також передбачено надання університетської або інших форм вищої освіти поряд із державною мовою регіональними мовами або мовами меншин чи створення можливостей для вивчення цих мов як окремих дисциплін університетської або іншої вищої освіти. На цей час навчання у вищих навчальних закладах відповідно до поданих заяв здійснюється державною, а також російською, румунською та угорською мовами.<sup>370</sup>

Варто зауважити, що завдяки реалізації Плану дій з лібералізації візового режиму не лише вирішено законодавчі проблеми, а й розпочато обговорення питань, які раніше не порушувалися в законотворенні щодо інтеграції мігрантів на підставі спочатку Плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 роки. Однак, зміст Плану заходів з інтеграції мігрантів був вузьким, і містив лише шість пунктів, де про українських мі-

---

<sup>370</sup> Ткаченко Є. В. Правовий захист прав етнічних та мовних меншин: навчальний посібник / Є. В. Ткаченко. Київ: ФОП Голембовська О.О., 2018. С. 315.

грантів-поверненців згадувалося тільки двічі (інші пункти присвячено іммігрантам та біженцям, тобто іноземцям).<sup>371</sup>

Зокрема, Планом заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 роки передбачено розроблення методичних рекомендацій щодо надання працівниками Державної служби зайнятості України допомоги у працевлаштуванні, професійній підготовці, перепідготовці, підвищенні кваліфікації українських мігрантів, які повернулися в Україну, а також щодо їхнього інформування українських мігрантів, які повернулися (в т. ч. з використанням Інтернету) з питань зайнятості, провадження підприємницької діяльності, соціального забезпечення й охорони здоров'я, надання їм психологічної допомоги.

Відповідно Кабінетом Міністрів України 12 квітня 2017 р. був затверджений План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їхніх сімей, який є актуальним досі.

Як зазначалось вище, на розвиток міграційної політики в ході євроінтеграційних процесів значною мірою вплинуло те, що у липні 2017 р. Уряд України ухвалив Стратегію державної міграційної політики на період до 2025 року.<sup>372</sup>

Це відбулося через місяць після того, як українці отримали можливість подорожувати територією ЄС без віз, що великою мірою є результатом визнання значних успіхів, досягнутих державою в розбудові системи управління міграціями.

---

<sup>371</sup> Закірова С. Лібералізація ЄС візового режиму для України: фініш чи нова дистанція з бар'єрами? URL: [http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1774:liberalizatsiya-es-vizovogo-rezhimu-dlya-ukrajini&catid=8&Itemid=350](http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1774:liberalizatsiya-es-vizovogo-rezhimu-dlya-ukrajini&catid=8&Itemid=350)

<sup>372</sup> Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 482-р. від 12 липня 2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80/> (дата звернення 10.01.2019 р.).

Новий документ замінив Концепцію державної міграційної політики України 2011 р., яку критикували фахівці, оскільки вона не відповідала ситуації у світі та в нашій країні, що в останній період кардинально змінилася.<sup>373</sup>

Вироблення сучасних підходів до регулювання міграційних процесів було необхідне внаслідок гібридної російської агресії проти України, викликаних нею масових внутрішніх переміщень у країні, за набуття чинності Угоди про асоціацію з Європейським Союзом і переорієнтації вектора міграції українців у західному напрямі, значного посилення міграційного тиску на Європу тощо.

Значне сприяння розробленню Стратегії державної міграційної політики на період до 202 року надали Міжнародна організація з міграції, Європейський Союз, консультуючи щодо адаптації найкращих міжнародних практик до українського контексту. При розробленні документа вивчалися та були взяті до уваги новітні стратегії міграційної політики низки деяких країн ЄС та ініціативи «Східного партнерства» (Болгарії, Грузії, Фінляндії, Угорщини, Молдови, Польщі, Словаччини).

Таким чином, виконання Плану дій з лібералізації візового режиму – це вагомий фактор удосконалення міграційної політики України. В процесі його реалізації доопрацьовано чинне законодавство й ухвалено нове, врегульовано правовідносини, які раніше спеціальними законами не регулювалися, зокрема у сфері зовнішньої трудової міграції та реінтеграції мігрантів, які повертаються. Разом із тим, не всі проблемні питання вирішено, оскільки значної законотворчої роботи потребує узгодження з міграційним законодавством законів, які регулюють інші сфери суспільних відносин, а також розроблення підзаконних нормативно-правових актів, що мають забезпе-

---

<sup>373</sup> Малиновська О.М. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія / О.А. Малиновська. К.: НІСД, 2018. С. 472.



чити механізми реалізації задекларованих норм. Окремим гострим питанням є імплементація міграційного законодавства, що інколи утруднюється нечіткістю формулювання або відсутністю певних положень у законодавчих актах. Актуальними проблемами також є розвиток інституцій з реалізації міграційної політики та координація їхньої діяльності.

## **4.2. Спільна міграційно-правова політика ЄС та України: сучасний стан і тенденції**

Міграційні процеси в Україні зазнають впливу різних факторів, ураховуючи еміграцію працездатного населення до країн ЄС, приплив іммігрантів з країн СНД та Азії, вимоги і зобов'язання, що виникли в відносинах між Україною та ЄС, зокрема за визначення загального курсу на європейську інтеграцію й ускладнення Угоди про асоціацію.

Українська влада зобов'язалася вирішувати комплекс питань, пов'язаних з міграційною політикою, відповідно до європейських вимог і стандартів. До того ж з весни 2014 р. і до тепер на розвиток державної міграційної політики України суттєво впливає конфлікт з Росією, позначений анексією Криму та збройним конфліктом у Донбасі, що сформувало великі потоки вимушених внутрішніх переселенців та біженців.

Значного прогресу досягнуто в реформуванні міграційної політики України за всіма напрямками від управління кордоном до реадмісії, від управління всіма формами міграції включаючи притулок до інтеграції біженців та внутрішньо переміщених осіб (ВПО), від співпраці з країнами та агенціями ЄС до поваги права людини переміщуватися.

Довгострокове співробітництво з ЄС в рамках Плану дій Україна-ЄС щодо юстиції, свободи та безпеки, зокрема лібе-

ралізації віз, як вже зазначалось вище, дало змогу нашій країні впровадити найкращі практики в її міграційній політиці.

Загалом, у «кризовий період» дискусія з міграційної проблематики дала можливість виявити декілька різних підходів. Перший з них – це реформування міграційної політики України в результаті співпраці з ЄС.

Продовжується співпраця з ЄС у сфері управління кордонами, міграції, притулку та протидії злочинності. Україна запровадила значну частину європейських стандартів у сфері управління кордонами і міграцією та «в цілому, продовжує виконувати критерії візової лібералізації».

Виконуючи завдання з візової лібералізації, Україна істотно просунулась у законодавчому забезпеченні політики інтегрованого управління кордонами (ІУК) – концепції, спрямованої на створення та підтримку балансу між ефективною охороною кордону та збереженням його відкритості для законної транскордонної діяльності та руху осіб.

Згідно з європейськими нормативно-правовими документами, ІУК передбачає:

- прикордонний контроль та нагляд, включаючи відповідне вивчення ризиків та розвідку;
- розслідування транскордонної злочинності у співпраці з компетентними правоохоронними органами;
- модель чотирирівневого контролю (заходи у третій країнах, співпраця із сусідніми країнами, контроль кордонів і контрольні заходи в межах зони вільного пересування осіб, в т.ч. нагляд за іноземцями та контроль за їхнім поверненням);
- міжвідомчу співпрацю з управління кордонами (прикордонні служби, митниця, поліція, міграційні служби, служби безпеки та інші профільні органи);
- координацію міжнародного співробітництва.<sup>374</sup>

---

<sup>374</sup> Кравчук П. Огляд стратегічних документів у сфері управління кордонами. URL: <https://www.slideshare.net/EWBukraine/ss-147971689>.

Першу Концепцію ІУК в Україні ухвалено в 2010 р.<sup>375</sup> Документ фокусувався на вирішенні проблем формування основних принципів ІУК, стратегічного планування, неналежної координації суб'єктів управління кордонами тощо. З 2016 р. ця концепція втратила чинність у зв'язку з ухваленням нової. Кожну з двох концепцій передбачалося імплементувати через план дій з їхнього виконання: перший ухвалено в 2011 р.<sup>376</sup>, другий – у серпні 2016 Р.<sup>377</sup>

Порівняння двох пар документів «Концепція-План дій» демонструє як еволюцію підходу до ІУК в Україні, так і його певну тяглість.

Загалом друга концепція відрізнялася від першої тлумаченням стратегічних засад. Так, якщо в преамбулі попередньої концепції йдеться про «геополітичне розташування України» як підставу для постановки проблеми управління кордонами і лише наприкінці як про очікуваний результат згадується про виконання «зобов'язань України в рамках безвізового діалогу з Європейським Союзом», то в новому документі у першому абзаці прямо посилаються на зобов'язання України у межах Плану дій з візової лібералізації та Порядку денного Угоди про асоціацію з ЄС.

Проте, незважаючи на це, орієнтація на стандарти Європейського Союзу в управлінні кордонами є великою мірою лейтмотивом першої Концепції ІУК та Плану дій з виконання концепції ІУК в яких ідеться про запроваджен-

<sup>375</sup> Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 2031-р від 27 жовтня 2010 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2031-2010-%D1%80> (втратив чинність).

<sup>376</sup> Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 2-р від 05 січня 2011 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/243966265> (дата звернення 17.01.2019 р.).

<sup>377</sup> Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 626-р від 31 серпня 2016 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249285713> (дата звернення 17.01.2019 р.).

ня європейських стандартів у процедурі пропуску через кордон, проведення паспортного контролю, оформлення візових документів у консульствах України, контролю за перебуванням іноземців у нашій країні, в навчальних програмах підготовки персоналу Прикордонної служби України тощо.

Якщо для першої концепції основними викликами є відсутність стратегічного підходу до управління кордонами та недостатня координація між суб'єктами процесу, то друга містить також на конкретні нові безпекові виклики, зокрема через агресивні дії Росії, окупацію нею Криму та міграційну кризу в країнах ЄС.

Російський фактор спричинив суттєву зміну в підході до проблем і викликів кордону. Наприклад, якщо в першому документі ставить серед пріоритетних завдань визначено укладення міжнародних договорів щодо державного кордону в Азовському і Чорному морях та Керченській протоці, розмежування виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу між Україною і Росією, то в другому вже йдеться лише про завдання з «позначення українсько-російського кордону на місцевості» й відсутні такі пункти про співпрацю з цією державою, як взаємне визнання окремих результатів митного контролю.<sup>378</sup>

Окрім реакції на виклики, пов'язані з агресією, друга концепція містила й інші новації у сфері ІУК. Зокрема, у ній вперше з'явилося поняття «цивільний демократичний контроль» над діяльністю суб'єктів ІУК і «стратегічна комунікація з суспільством», що передбачає формування сталих ефективних зв'язків із населенням та інститутами громадянського суспільства, використання їхнього потенціалу в реалізації державної політики, інформування громадськості про діяльність суб'єктів інтегрованого

---

<sup>378</sup> Кравчук П. Огляд стратегічних документів у сфері управління кордонами. URL: <https://www.slideshare.net/EWBukraine/ss-147971689>.

управління кордонами. Новою позитивною рисою другої Концепції ІУК є наявність кінцевого терміну імплементації (2020 рік).

Водночас деякі із завдань та орієнтирів перших Концепцій ІУК та Плану дій з виконання не знайшли відображення у наступному документі. Крім норм, які втратили актуальність через російську агресію Росії проти України, друга Концепція ІУК не містить положень, наприклад, про дотримання прав людини під час діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами, яка, хоч і побіжно, означена у першій (тематично подібний зміст мають пункти про запровадження європейських стандартів у процесі контролю на кордоні, проте безпосередньо застосування терміна «права людини» немає).

Вилучено також кілька конкретних норм, щодо міжнародної та міжвідомчої співпраці. Так, перша Концепція передбачала створення Міжвідомчої робочої групи з координації діяльності суб'єктів інтегрованого управління кордонами, діяльність якої, однак, не була прописана у другій. Перша Концепція ІУК також передбачала участь України у Форумі чорноморського прикордонного співробітництва і видання інформаційного бюлетеня «Інтегроване управління кордонами в Україні». З другої Концепції ІУК ці пункти вилучено, хоча, наприклад, форум в Україні проводиться досі.

Оновлена Концепція ІУК розрахована тільки на період до 2020 р., а ситуація в Україні та світі швидко змінюється. З огляду на це у липні 2019 р. Кабінет Міністрів України схвалив Національну стратегію інтегрованого управління кордонами до 2025 року. Стратегія містить національно адаптовані кращі європейські практики на основі європейських принципів інтегрованого управління кордонами за 11-ма напрямками та завданнями, визначеними ст. 4 Регуляції ЄС 2016/16248:

1) контроль на кордоні, в т.ч. заходи, спрямовані на спрощення легального перетину кордону, на протидію і запобігання транскордонним злочинам (торгівля людьми, тероризм), на осіб, які потребують міжнародного захисту;

2) пошукові та рятувальні операції стосовно осіб, які потрапили в біду на морі;

3) аналіз ризиків для внутрішньої безпеки та загроз, що можуть справити вплинути на функціонування або безпеку зовнішніх кордонів;

4) співпраця між країнами-членами за підтримки та координації Агенції кордонів ЄС «Frontex»;

5) міжвідомча співпраця між органами влади у кожній країні-члені, які відповідають за контроль на кордоні або виконують інші завдання, а також з відповідними інституціями та агенціями ЄС, в т.ч. регулярний обмін інформацією через наявні інструменти, такі як Європейська система спостереження за кордоном (EUROSUR);

6) співпраця з третіми країнами, зокрема країнами-сусідами та тими, що визначені шляхом аналізу ризиків як країни походження чи транзиту нерегульованих мігрантів;

7) технічні й операційні заходи в межах Шенгенської зони щодо контролю кордонів, спрямовані на нерегульовану міграцію та протидію транскордонній злочинності;

8) повернення громадян третіх країн, стосовно яких винесено рішення про повернення країнами-членами;

9) використання передових технологій, у т.ч. системи аналізу великих масивів даних;

10) механізм контролю якості, зокрема Шенгенський механізм оцінювання, національні механізми, що забезпечуватимуть впровадження законодавства ЄС;

11) механізми солідарності, зокрема інструменти фінансування ЄС.<sup>379</sup>

Під час розробки Національної стратегії інтегрованого управління кордонами до 202 року враховані найкращі європейські практики та сучасні підходи у сфері інтегрованого прикордонного менеджменту. Варто зазначити, що сформульовані вище принципи, створені на тлі міграційної кризи в ЄС і супутнього посилення Агенції «Frontex» разом із самим концептом зовнішнього кордону ЄС, є основою ухвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами і в Європейському Союзі.

Станом на 2019 р. триває співпраця Державної прикордонної служби України та інших суб'єктів ІУК з відповідними органами та місіями Європейського Союзу. Зокрема, це співпраця з Агенцією «Frontex» у рамках Мережі аналізу ризиків східних кордонів ЄС (EB-RAN). У рамках цієї мережі здійснюється щомісячний обмін статистичною інформацією між країнами-учасницями, спільно формується щорічний звіт про обстановку на кордоні.

У 2016–2018 рр. новою формою безпосереднього технічного співробітництва й інституційної розбудови ДПСУ з Європейським Союзом став проєкт «Twinning» (2016–2018 рр.), у рамках якого ухвалено нові документи і норми.

Проєкт охопив кілька важливих компонентів, які сприяли комплексному моніторингу та оцінюванню виконання Концепції ІУК. Це дало можливість виявити прогалини діючої системи прикордонного контролю та визначити пріоритети подолання проблем і подальшого впровадження ІУК. Проєкт передбачав удосконалення системи прикордонного контролю та наближення законодавства і процедур у сфері виявлення викрадених авто-

---

<sup>379</sup> Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 687-р від 24 липня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80>.

мобілів до стандартів ЄС (це певною мірою означає наближення до стандартів діяльності країн Шенгенської зони).

Зокрема, в 2018 р. було розроблено Національний механізм оцінювання стану реалізації інтегрованого управління кордонами в Україні (Національний механізм з оцінювання ІУК)<sup>380</sup> з урахуванням положень Регламенту ЄС 1053/2013<sup>381</sup>, який визначає механізм моніторингу виконання Шенгенського законодавства, у т. ч. щодо управління кордонами.

У рамках проєкту «Twinning» підготовано нову Концепцію підвищення ефективності виявлення підроблених документів, що охоплює обмін інформацією та міжнародну співпрацю, а також План дій з її виконання. Нормативна база ІУК поповнилась ще однією Концепцією з удосконалення системи виявлення у пунктах пропуску викрадених транспортних засобів.<sup>382</sup>

У 2018 р. Україна приєдналася до румунського-молдовського Спільного контактного центру «Галац».<sup>383</sup> Основними напрямками діяльності віртуального контактного аналітичного центру є розроблення нових підходів до інтегрованого управління кордонами, опрацювання пропозицій щодо удосконалення механізмів співпраці між суб'єктами інтегрованого управління кордонами, обмін

<sup>380</sup> Адміністрації Держприкордонслужби презентовано Інструкцію щодо національного механізму оцінювання стану інтегрованого управління кордонами в Україні. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/v-administracii-derzhprikordonsluzhbi-prezentovano-instrukciyu-shchodo-nacionalnogo-mehanizmu-ocinyuvannya-stanu-integrovanogo-upravlinnya-kordonami-v-ukraini/>.

<sup>381</sup> COUNCIL REGULATION (EU) № 1053/2013 of 7 October 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1053&from=EN>.

<sup>382</sup> Відбулось п'яте засідання Керівного комітету проєкту Twinning для Адміністрації Державної прикордонної служби України. URL: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/novini/item/2846> (дата звернення 10.01.2019 р.)

<sup>383</sup> Про приєднання до Угоди між Урядом Румунії та Урядом Республіки Молдова про створення та функціонування Спільного контактного центру «Галац»: Постанова Кабінету Міністрів України № 714 від 05 вересня 2018 року. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP180714.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP180714.html).



відкритою статистичною й аналітичною інформацією у сфері безпеки державного кордону в терміни та за формами, погодженими сторонами.

Крім того, проводяться спільні аналітичні дослідження з оцінювання загроз і ризиків у сфері безпеки державного кордону та ефективності інтегрованого управління кордонами, розробляються конкретні кроки для налагодження міжвідомчого обміну інформацією між суб'єктами інтегрованого управління кордонами та винесення цих пропозицій на розгляд керівників відповідних органів, зокрема з метою реалізації вимог Концепції інтегрованого управління кордонами щодо створення єдиного інформаційного простору.<sup>384</sup>

Відкрито оновлений пункт пропуску «Паланка» на кордоні з Молдовою. Спільний прикордонно-митний українсько-молдовський контроль у цьому пункті пропуску запроваджений з грудня 2017 р. А 28 грудня 2018 р. відкрито оновлений пункт пропуску «Паланка-Маяки-Удобне». Цей пункт пропуску був повністю реконструйований за рахунок коштів ЄС. Пункт перетину розроблений і побудований відповідно до принципів Європейського інтегрованого управління кордонами. Він має забезпечувати співробітництво та цілодобову взаємодію прикордонників обох країн, а також сприяти обміну інформацією, спрямованою на боротьбу з транскордонною протиправною діяльністю на українсько-молдовському кордоні.<sup>385</sup>

Для персоналу контактного пункту обладнані окремі приміщення в пункті пропуску «Паланка-Маяки-Удобне».

---

<sup>384</sup> Віртуальний контактний аналітичний центр – постійний майданчик для вирішення актуальних питань інтегрованого управління кордонами. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/virtualniy-kontaktiy-analitichniy-centr-postiyiy-maydanchik-dlya-virishennya-aktualnih-pitan-integrovanogo-upravlinnya-kordonami/>.

<sup>385</sup> Підтримка ЄС: Новий пункт перетину кордону «Паланка» було введено в експлуатацію. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/pressreleases/2018/new-border-crossing-point-at-Palanca-was-launched-into-operation.html>.

Прикордонники мають доступ до всіх необхідних інформаційних баз даних.

Контактний пункт відповідно до визначених завдань здійснює обмін інформацією, яка становить взаємний інтерес, зокрема про:

- зміни в законодавстві з прикордонних питань;
- обставини, що можуть призвести до ускладнень обстановки в пунктах пропуску на українсько-молдовському державному кордоні;
- надзвичайні ситуації у прикордонних контрольованих районах;
- осіб і транспортні засоби, які перетинають українсько-молдовський державний кордон та яким відмовлено у в'їзді на територію держави Сторони із зазначенням причини відмови;
- встановлення, у разі потреби, законності в'їзду громадян третіх країн на територію держави Сторони;
- порушення законодавства держав Сторін з прикордонних питань під час перетину кордону;
- нелегальних мігрантів, затриманих у прикордонних контрольованих районах та пунктах пропуску через українсько-молдовський державний кордон.<sup>386</sup>

Завершується доопрацювання нового проекту Угоди про спільний контроль з Польщею, адаптованої до Кодексу Шенгенських кордонів та рекомендацій ЄС.

У рамках реалізації Стратегії міграційної політики України до 2025 року проведено пілотний проект щодо оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове / постійне проживання із застосуванням засобів Єдиного державного демогра-

---

<sup>386</sup> На кордоні з Молдовою відкрився контактний пункт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/na-kordoni-z-moldovoyu-vidkrivsyia-kontaktnij-punkt>.

фічного реєстру та доопрацьованої Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами.

Крім того, в Україні діють місії ЄС EUAM (Консультативна місія Європейського Союзу) і EUBAM (Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні), розвивається співпраця з Європоллом, Євроюстом, Інтерполлом, Міжнародною організацією з міграції тощо.<sup>387</sup>

Далі розглянемо другий підхід – посилення інституційного потенціалу Державної міграційної служби України.

Наказом Державної міграційної служби № 177 від 25.10.2018 р. затверджено деталізований план заходів ДМС з реалізації Стратегії на період 2018 – 2021 рр. Планом передбачається забезпечити досягнення таких цілей.

Перша ціль – це зниження адміністративних бар'єрів для свободи пересування населення України. Зокрема, підвищено рівень безпеки документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус, та процедури їхньої видачі, а саме запроваджено видачу із застосуванням засобів Єдиного державного демографічного реєстру біометричних проїзних документів, які відповідають стандартам Міжнародної організації цивільної авіації (ІСАО), у т. ч. в консульських установах України за кордоном.

Другою ціллю є автоматизація процесів у сфері міграції. З січня 2018 р. запроваджено функціонування національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, за допомогою якої забезпечується встановлення особи іноземця та особи без громадянства, які в'їжджають в Україну, виїжджають з України, здійснення контролю за дотриманням ними правил перебування на території України.

---

<sup>387</sup> Огляд стратегічних документів у сфері управління кордонами. URL: <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2019/01/Oglyad-IUK2018.pdf>.

Упродовж 2017 р. з метою спрощення доступу населення до адміністративних послуг на сайті ДМС запроваджено такі електронні сервіси, які діють у режимі он лайн:

- електронна черга;
- перевірка транслітерації;
- перевірка стану виготовлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон та паспорта громадянина України у формі картки;
- перевірка за базою недійсних документів;
- міграційний калькулятор;
- реєстр перекладачів;
- громадське опитування щодо якості надання адміністративних послуг;
- платіжні реквізити для оплати адміністративних послуг;
- коди територіальних підрозділів ДМС;
- електронна приймальня.

У 2020 р. також діятимуть такі сервіси:

- безоплатне внесення ЕЦП (кваліфікованого електронного підпису) на чіп ID-картки – як вже отриманої, так і до нової (особам після 18 років);
- оформлення першої ID-картки за місцем звернення, а не за місцем реєстрації (аналогічно тому, як нині оформляється закордонний паспорт);
- можливість одночасно оформити ДВА біометричних документи – ID-картку і закордонний паспорт;
- створення нових е-сервісів, корисних як для громадян України, так і для іноземних гостей.

На початку 2020 р. стартував проєкт «Малятко», який передбачає спрощення порядку надання адміністративних послуг, пов'язаних із народженням дитини.

Батьки новонародженої дитини отримують можливість замовити 10 адмінпослуг лише за однією заявою, яка

подається безпосередньо у пологовому будинку, де народилася дитина.

Зокрема, Державною міграційною службою України проводитимуться реєстрація новонародженого малюка в Єдиному державному демографічному реєстрі (присвоєння УНЗР), визначення його належності до громадянства України та реєстрація місця проживання.

Забезпечено інформаційний обмін з органами державної влади, а саме з НАБУ, СБУ, Нацполіцією України, Міністерством юстиції України, Держприкордонслужбою України.

Третьою ціллю є децентралізація повноважень та адміністративних послуг у сферах міграції. На виконання Закону України № 888 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. повноваження ДМС у сфері реєстрації місця проживання та зняття з реєстрації місця проживання фізичних осіб делеговано органам реєстрації (виконавчий орган сільської, селищної або міської ради, сільський голова).<sup>388</sup>

У підсумку, з 4.04.2016 р. повноваження у сфері реєстрації місця проживання/місця перебування фізичних осіб передано від територіальних органів і підрозділів ДМС до виконавчих органів сільської, селищної або міської ради, сільських голів.

Крім того, відповідно до Закону України № 1474 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму

---

<sup>388</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України № 888 від 10 грудня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19> (дата звернення 23.01.2019 р.).

для України» від 14.07.2016 р.<sup>389</sup>, який вступив у дію з 1.10.2016 р., центри надання адміністративних послуг наділені повноваженнями з оформлення та видачі паспортів громадянина України у формі картки та паспортів громадянина України для виїзду за кордон.

Не менш важливою ціллю є також боротьба з нелегальною міграцією та забезпечення належних умов тримання нелегальних мігрантів і розміщення шукачів захисту, біженців та осіб, які потребують додаткового захисту.

Постановою Кабінету Міністрів України № 144<sup>390</sup> від 30 березня 2015 р. затверджено норми харчування іноземців та осіб без громадянства, що розміщуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, пунктах тимчасового розміщення біженців Державної міграційної служби України.

Наказом МВС України № 141<sup>391</sup> від 29 лютого 2016 р. затверджено Інструкцію про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

---

<sup>389</sup> «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України: Закон України № 1474 від 01 жовтня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1474-19> (дата звернення 23.01.2019 р.).

<sup>390</sup> Про затвердження норм харчування іноземців та осіб без громадянства, що розміщуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, пунктах тимчасового розміщення біженців Державної міграційної служби: Постановою Кабінету Міністрів України № 144 від 30 березня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/144-2015-%D0%BF> (дата звернення 23.01.2019 р.).

<sup>391</sup> Про затвердження Інструкції про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні: Наказ МВС України № 141 від 29 лютого 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0748-16> (дата звернення 23.01.2019 р.).

Наказом МВС України № 217<sup>392</sup> від 28 березня 2016 р. затверджено Вимоги до матеріально-технічного забезпечення біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, що проживають у пунктах тимчасового розміщення біженців.

У рамках реалізації проєкту «Консультаційна допомога зі створення центрів затримання та тимчасового утримання нелегальних мігрантів в Україні – РЕАДМІТ 1» побудовано пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, в Миколаївській області, який відповідно до спільного наказу МВС та ДМС «Про передачу нерухомого майна до сфери управління ДМС» № 135/33 від 3.03.2016 р. у травні 2016 року передано до сфери управління ДМС.

Упродовж жовтня-листопада 2019 р. на території України тривали цільові профілактичні заходи з нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері ЗА умовною назвою «Мігрант».

Основною метою операції є запобігання і протидія нелегальній міграції, а також перевірка додержання іноземцями та особами без громадянства встановлених правил перебування на території України.

Так, лише впродовж цього періоду прикордонники спільно з Національною поліцією України та іншими правоохоронними й взаємодіючими органами прийняли понад 400 рішень про відмову у в'їзді в Україну, виявили 55 осіб, яким заборонено в'їзд в Україну. Крім того, за порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні та транзитного проїзду через її територію притягнуто до відповідальності більше 360 іноземців. На них за ст. 203 Кодексу України про адміністра-

---

<sup>392</sup> Про затвердження Положення про пункти тимчасового розміщення біженців: Наказ МВС України № 217 від 28 березня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0788-18> (дата звернення 24.01.2019 р.).

тивні правопорушення накладено штрафів на суму понад 1 млн грн.<sup>393</sup>

Третім підходом спільної міграційно-правової політики ЄС та України є інтеграція біженців й іммігрантів в нашої державі. Інтеграція – це процес, а не результат. Інтеграцію можна описати як динамічне послідовне виконання політик, спрямованих на активні заходи із забезпечення можливостей для представників груп меншин (мігрантів) вивчати мову нового для них суспільства, його традиції, культуру та цінності. Цей термін також використовують для визначення політики із забезпечення залучення мігрантів на ринку праці та соціальної підтримки. Політика інтеграції у кожній країні може варіювати від мультикультуралізму до повної асиміляції. Європейська комісія запропонувала власне визначення інтеграції.<sup>394</sup>

Інтеграція – це двосторонній процес, що базується на загальних правах та відповідних обов'язках громадянина третьої країни та країни, що приймає, і має забезпечувати повну участь іммігранта. Це означає, з одного боку, відповідальність країни, що приймає, забезпечити дотримання формальних прав іммігранта таким чином, щоб він мав змогу брати участь в економічному, соціальному, культурному та громадському житті. З іншого боку, іммігрант має поважати фундаментальні норми та цінності суспільства, в якому він живе, та брати активну участь у процесі інтеграції, не втрачаючи власної ідентичності.<sup>395</sup>

Інтеграція біженців та іммігрантів є невід'ємною частиною ефективної міграційної політики. Успішна інтеграція знижує ризик подальшої міграції та сприяє отриманню

<sup>393</sup> На території України проходять цільові профілактичні заходи «Мігрант». URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/Na-teritorii-Ukraini-prohodyat-cilovi-proflaktichni-zahodi-Migrant/>.

<sup>394</sup> European Commission, Commission on Immigration, Integration and employment, COM (2003) 336, Brussels, 3 June 2003.

<sup>395</sup> Centre for European Policies Studies (CEPS), Brussels. More about the CEPS can be found here <http://www.ceps.be>.



позитивних результатів для мігрантів, місцевих громад та країни загалом.

Однією з вимог ЄС у рамках реалізації Плану дій з лібералізації візового режиму – запровадження інтеграційної політики, що відображено в Плані дій щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту в українському суспільстві, а також 25 регіональних планів дій, упроваджених у 2012 р.

Європейська рада юстиції та внутрішніх справ у 2004 р. визначила інтеграцію одним із пріоритетів політики ЄС, що відображено в Загальних принципах політики інтеграції мігрантів. Цей документ є рамковим документом з інтеграції в ЄС. Він містить принципи, якими мають керуватися країни-члени для удосконалення своїх внутрішніх програм з інтеграції. Ці принципи формують так зване «м'яке право» ЄС у сфері політики інтеграції та визначають орієнтири, як потрібно використовувати владу і повноваження для побудови ефективної політики інтеграції.<sup>396</sup>

Визначено загальні принципи політики інтеграції мігрантів: інтеграція має бути динамічним, двостороннім процесом взаємного пристосування всіх іммігрантів і жителів країн-членів; інтеграція має будуватися на засадах поваги до основних цінностей Європейського Союзу; трудова зайнятість – це основна частина процесу інтеграції, що займає важливе місце у внеску мігранта в розвиток приймаючого суспільства; необхідною умовою інтеграції є базові знання мови, історії та державного устрою; освіта має важливе значення для активної участі мігрантів у житті суспільства; рівний доступ до товарів і послуг є важливим елементом для кращої інтеграції; одним з основних механізмів інтеграції є взаємодія мігрантів та громадян країни призначення, тому держава має стимулювати між-

---

<sup>396</sup> Артьомов І.В. Проблеми і перспективи входження України в Європейський Союз: Навчальний посібник. Ужгород: Ліра, 2007. С. 384.

культурний діалог; держава має гарантувати захист права на практикування інших культур та релігій; участь мігрантів у розробці державної політики та культурних заходів, особливо на місцевому рівні, сприяє інтеграції; при розробці політики інтеграції за виконання відповідних заходів потрібно делегувати відповідальність міністерствам та органам влади різних рівнів; необхідно визначати чіткі цілі, показники та механізми оцінювання процесу інтеграції.<sup>397</sup>

Законодавство ЄС, яке впливає на політику інтеграції, здебільшого спрямоване на боротьбу з дискримінацією. Наріжним каменем інтеграційної політики ЄС є Директиви «Про статус довгострокових жителів» (2003/109/ЄС)<sup>398</sup> і «Про право на возз'єднання сім'ї» (2003/86/ЄС).<sup>399</sup> Вони містять набір мінімальних стандартів, якими потрібно керуватися як для захисту прав мігрантів, так і для покладення на них певних обов'язків. З положеннями ст. 5 Директиви 2003/109 дозволяє вимагати від осіб дотримуватися умов інтеграції згідно з національним законодавством.

Тільки за таких умов для біженця доступний повний набір прав і свобод. Директива 2000/43/ЄС гарантує рівність прав та обов'язків незалежно від расового чи етнічного походження. Кожному мають забезпечуватися рівні можливості у сферах зайнятості, освіти, соціального забезпечення, житла й доступу до товарів та послуг. Директива передбачає певну дискримінацію в цілях боротьби з не-

<sup>397</sup> Дослідження з питань інтеграції, злочинів на ґрунті ненависті та дискримінації різних категорій мігрантів. URL: <https://iom.org.ua/sites/default/files/study.pdf>.

<sup>398</sup> Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. URL: <http://iconinvest.ru/zakonodatelstvo/30-zakonodatelstvo/direktiva-2003-109-es-soveta-ot-25-noyabrya-2003-g-o-statuse-grazhdan-tretikh-stran-prozhivayushchikh-na-dolgosrochnoj-osnove-perevod-na-russkij-yazyk/53-direktiva-2003-109-es-soveta-ot-25-noyabrya-20>.

<sup>399</sup> Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:en:PDF>.

рівністю.<sup>400</sup> У сфері зайнятості за Директивою 2000/78/ЄС<sup>401</sup> окремо встановлені загальні межі рівності, щодо яких Україна зобов'язалася наблизити національне законодавство.

Проте у звітах Європейська комісія щораз зазначає, що досі існують проблеми з імплементацією положень, закріплених у директивах, на національному рівні. Це створює перешкоди для успішної реалізації політики інтеграції, адже реальні важелі для її формування лише держави-члени, які не бажають їх передавати, бо ступінь довіри між ними у сфері міграції залишається невисоким. Існування недовіри підтверджується також тим, що ухвалення Лісабонського договору фактично не змінило компетенцію Європейського союзу у сфері імміграції та надання притулку.

Ст. 79 зобов'язує країни-члени виробити спільну імміграційну політику, «...спрямовану на забезпечення на всіх етапах ефективного управління міграційними потоками, справедливого поводження з особами, які проживають на законних підставах у державах-членах, а також запобігання і посилення заходів по боротьбі з нелегальною імміграцією і торгівлею людьми», проте її виконання досі відтермінується у ході тривалого обговорення.

Із відкриттям кордонів через особливості географічного розташування та велику кількість конфліктів на пострадянському просторі значна кількість осіб вибрали Україну країною притулку.

З огляду на потребу правового регулювання цієї ситуації Верховна Рада України 24 грудня 1993 р. ухвалила

<sup>400</sup> Директива № 2000/43/ЄС Ради ЄС, що імплементує принцип рівного поводження з людьми, незалежно від їх расового або етнічного походження від 29 червня 2000 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a65](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a65).

<sup>401</sup> Директива 2000/78/ЄС про встановлення загальних правил рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності, ухвалена Радою 27 листопада 2000 року. URL: <https://www.prostir.ua/?news=direktyva-rivnosti-yak-pozbutysya-dyskryminatsiji-na-roboti-infohrafika>.

Закон України «Про біженців» – перший законодавчий акт в новітній історії. Після його ухвалення Україна прийняла декілька «хвиль» біженців – жертв етнічних і релігійних конфліктів у Нагірному Карабасі, Придністров'ї, Таджикистані, Чечні, Абхазії. Однак було очевидним, що Закон не відповідає рівню проблем, які він повинен був розв'язати. Новий Закон України «Про біженців» було прийнято Верховною Радою 21 червня 2001 р. Він значно розширив й уточнив права та обов'язки біженців, прирівнявши їх, за певними винятками, встановленими Конституцією та законами України, до громадян України. Проте цей закон залишився малофункціональним. Він не надавав інших, окрім статусу біженця, форм захисту шукачів притулку. Це підштовхувало таких шукачів притулку до нелегального перебування та незаконної міграції і не сприяло вирішенню проблем.

Ухваливши 10 січня 2002 р. Закон України «Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців», Україна зобов'язалася виконувати вимоги, зазначені у міжнародно-правових актах. Проте ухвалення нового закону, який відповідає світовим нормам, довелося очікувати 10 років.<sup>402</sup>

8 серпня 2011 р. набув чинності Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Цей закон містить важливі нововведення, що регулюють порядок надання захисту і притулку іноземним громадянам та особам без громадянства.<sup>403</sup> Він наближує стандарти захисту до європейських, значно розширює коло осіб, яким надається захист в Україні, врегульовує проблеми додаткового та тимчасового захисту осіб, які не підпадають під дію Конвенції 1951 р., але також потре-

<sup>402</sup> Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців: Закон України № 2942 від 10 січня 2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2942-14> (дата звернення 30.01.2019 р.).

<sup>403</sup> Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України № 3671 від 08 червня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3671-17> (дата звернення 30.01.2019 р.).

бують захисту. Подібна норма вже багато років успішно використовуються при розгляді питань про надання притулку в країнах ЄС.

Хоча означені норми і відповідають європейському законодавству, проте відрізняються за змістом. Відразу після прийняття закон критикували через те, що визначення поняття «додатковий захист» є значно вужчим, ніж це передбачено стандартами ЄС. Законодавчий акт не відповідав також ст. 15 (с) Кваліфікаційної директиви ЄС, яка гарантує надання додаткового захисту особам, котрі піддаються «серйозній особистій загрозі, загрозі їхньому життю або недоторканості особи з причин недиференційованого насильства в умовах міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту».<sup>404</sup>

Внести зміни до закону Україна погодилась тільки в рамках виконання плану лібералізації візового режиму з Європейським Союзом. Законом № 1251-VII було внесено зміни до статті 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та приведено його норми у відповідність до Директив Європарламенту і Ради ЄС 2011/95 від 13.12.2011 та 2001/55/ЄС від 20 липня 2001 р.

Ст. 14 Загальної декларації прав людини гарантує кожному право шукати притулку від переслідувань в інших країнах і користуватися ним. Саме для того, щоб наповнити змістом цю статтю Декларації, в Україні у 2012 р. було прийнято закон «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Проте якщо визначення поняття «біженець» повністю відповідає тому, що міститься в Конвенції про статус біженця, тлумачення додаткового та тимчасового захисту є звуженим.<sup>405</sup>

<sup>404</sup> Солодько А. Аналіз політики інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту. URL: [https://cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/061/original/CSR\\_integration\\_report.pdf?1419578850](https://cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/061/original/CSR_integration_report.pdf?1419578850).

<sup>405</sup> Україна як країна притулку: спостереження щодо становища шукачів статусу біженця і біженців в Україні - УВКБ ООН. URL: [http://unhcr.org.ua/attachments/article/338/2013%20Ukraine\\_country\\_paper\\_UKR.pdf](http://unhcr.org.ua/attachments/article/338/2013%20Ukraine_country_paper_UKR.pdf).

Через необхідність розширити коло суб'єктів, які мають право на додатковий захист, запропоновано внести зміни до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». Відтепер захист надається також особі, яка не є біженцем, за визначенням Женевської конвенції, проте потребує захисту відповідно до внутрішнього законодавства. Із набуттям чинності цього законодавчого акта його положення приведено у відповідність до світової практики, і утікач із будь-якої країни має право отримати захист навіть за наявності непрямой загрози, що апіорі існує в умовах збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини.<sup>406</sup>

Таким чином, з ухваленням цих змін механізми захисту прав людини значно удосконалюються. Україна нині застосовує набагато ширший перелік осіб, які потребують захисту, ніж більшість країн світу (наприклад Subsection 95(2) of the Immigration and Refugee Protection Act (Canada); Sections 130 & 131 of the New Zealand Immigration Act 2009), що є важливим для започаткування нової політики захисту прав мігрантів та біженців.<sup>407</sup>

Встановлюючи права, обов'язки біженців та порядок їх реалізації, закон не є інструментом, який безпосередньо визначає зміст політики держави в сфері інтеграції біженців із суспільством.

22 серпня 2012 р. прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України № 605-р «Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року». Відповідно до розпорядження центральні органи виконавчої влади зобов'язані визначати під час скла-

<sup>406</sup> Дослідження з питань інтеграції, злочинів на ґрунті ненависті та дискримінації різних категорій мігрантів. Міжнародна організація з міграції 2014. URL: [http://www.iom.org.ua/sites/default/files/study\\_0.pdf](http://www.iom.org.ua/sites/default/files/study_0.pdf).

<sup>407</sup> Ліпінська І.В. Основні тенденції зміни правового статусу біженців у законодавстві зарубіжних країн. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/amp\\_2017\\_18\\_10.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/amp_2017_18_10.pdf).

дання проекту Державного бюджету України на відповідний рік обсяг видатків, необхідні для виконання плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство.<sup>408</sup> Міністерства, іншим центральні органи виконавчої влади, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації мають також подавати кожного півріччя до 10 числа наступного місяця Державній міграційній службі України звіт про стан виконання плану заходів, затвердженого цим розпорядженням, для його узагальнення та подання до 25 числа зазначеного місяця Кабінетові Міністрів України.

На виконання відповідного наказу кожна обласна державна адміністрація та Рада Міністрів АРК прийняли розпорядження «Про затвердження регіонального плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року».

Ці плани заходів передбачають забезпечення прав біженців, розбудову пунктів тимчасового їхнього утримання, формування толерантного ставлення до них в українському суспільстві, можливість вивчення української мови, історії, культури та законодавства України, збереження культурної самобутності іноземців.

З метою реалізації завдань політики інтеграції біженців на місцях потрібно провести спеціальний аналіз для пошуку відповідей на питання, чи відповідає вона сучасним практикам, які українські особливості її змісту та наскільки вона є ефективною.

---

<sup>408</sup> Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 605-р від 22 серпня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-%D1%80> (дата звернення 01.02.2020 р.).

Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року» від 22 серпня 2012 р. і відповідні регіональні плани, затверджені на виконання положень цього розпорядження обласними державними адміністраціями, містять перелік суб'єктів, відповідальних за реалізацію державної політики з інтеграції біженців, та програмні завдання, які повинні бути виконані.

Відповідно до розпорядження, в нашій країні реалізацією державної політики у сфері інтеграції біженців займаються Державна міграційна служба України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство зовнішніх справ України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство внутрішніх справ України, Пенсійний фонд України, Міністерство культури України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство юстиції України, Рада міністрів АРК, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації.

За згодою Також залучаються Національний координатор Міжнародної організації з праці в Україні, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, Представництво Міжнародної організації з міграції, Данська рада у справах біженців.

Завдання, які потрібно виконати в межах реалізації програми з інтеграції біженців, закріплені в Розпорядженні № 605-р та деталізовані в регіональних планах. Умовно їх можна згрупувати за такими напрямками: законотворча робота; надання правової допомоги; освітня сфера; сфера охорони здоров'я; надання соціальних і публічних послуг; забезпечення права на житло; працевлаштування; просвітницька діяльність; воз'єднання сімей; фандрейзинг.<sup>409</sup>

<sup>409</sup> Андрій Солодько. Аналіз політики інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту. URL: <file:///96%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82%D1%96%D0%B2.pdf>.



З огляду на це, інтеграційна політика держави стосовно біженців має мати конкретний і адресний характер. Особи, які ухвалюють рішення в цій сфері, мають усвідомлювати, що «біженців» як консолідованої цілісності не існує. Необхідно виокремити конкретні групи та визначати їхні потреби. Найважливішим з інструментів, що формують основи успішної інтеграції, є освіта. Саме завдяки освіті біженці проходять базову соціалізацію та отримують шанс підвищити соціальний статус.

І останній підхід є реінтеграція внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні. Одним із центральних понять, які застосовуються стосовно ВПО у рамках підходу УВКБ ООН, є «довгострокове вирішення» (англ. durable solution).

Довгостроковим вирішенням проблеми ВПО вважається ситуація, коли зникають потреби та загрози, пов'язані з переміщенням. УВКБ ООН виокремлює три форми довгострокового вирішення проблем ВПО:

1) місцева інтеграція або інтеграція в місцях проживання (в областях), до яких ВПО спочатку перемістилися (local integration at the place of displacement);

2) інтеграція в новому місці проживання при переселенні до інших регіонів (integration in a new location);

3) повернення до місця попереднього проживання та реінтеграція (return and reintegration).

Програма реінтеграції насправді охоплює три різні компоненти, які несумісні, проте зібрані разом: підтримка, соціальна адаптація та реінтеграція ВПО. Загалом вона поєднує всі можливі заходи, які може вжити влада. Програма не зосереджується на фактичних потребах ВПО для їхньої успішної реінтеграції. Основні потреби – соціальна допомога, житло та зайнятість. Акцент робиться на соціально-економічних правах, тоді як захист політичних прав є декларативним.

Деокупація та реінтеграція тимчасово окупованої та непідконтрольної території України, зокрема АРК і окремих районів Донецької та Луганської областей є надзвичайно важливим для нашої країни стратегічним питанням. Відповідно виникає безліч проблемних питань, які стосуються громадян України (внутрішньо переміщених осіб), зокрема їхньої адаптації та інтеграції.

Сьогодні нормативно-правова база щодо захисту прав і свобод ВПО та населення окупованих територій є доволі розвиненою.

Ухвалено профільний Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»<sup>410</sup>, який є базовим при виробленні політики стосовно ВПО. Розробку політичних рішень і програм, які дадуть змогу вирішити проблеми правового статусу ВПО, визначено статтями цього Закону. У контексті цього Закон має засадничий характер щодо правового статусу внутрішньо переміщених осіб.

Ухвалення цього закону є правовим здобутком нашої держави, яка прагне пом'якшити негативні наслідки збройного конфлікту, тимчасової окупації, порушення прав людини, а також надати першочергову допомогу тим громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, які з метою реалізації своїх прав щодо безпечних умов життя та здоров'я були змушені переїхати з небезпечної зони.

Слід також виокремити Постанову Кабінету Міністрів № 1074-VIII від 31 березня 2016 р., якою затверджено Рекомендації парламентських слухань на тему «Стан дотримання прав внутрішньо переміщених осіб та громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України та на тимчасово неконтрольованій терито-

---

<sup>410</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України № 1706 від 20 жовтня 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1706-18> (дата звернення 01.02.2020 р.).

рії в зоні проведення антитерористичної операції».<sup>411</sup> Цей документ має орієнтуючий рамковий характер і потребує подальшого переведення у формат діючих нормативно-правових документів та програм.

У процесі організації безпосередньої практичної діяльності щодо захисту прав ВПО та вирішення їхніх проблем, то тут орієнтиром була Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 р.

Ухвалені також відповідні нормативні акти для забезпечення правового статусу внутрішньо переміщених осіб: Постанови Кабінету Міністрів України № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг»<sup>412</sup> від 1 жовтня 2014 р. та Постанова КМУ № 535 «Про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та внутрішньо переміщеним особам» від 1 жовтня 2014 р.<sup>413</sup> Перша передбачає надання щомісячної адресної допомоги ВПО для покриття витрат на житло та житлово-комунальні послуги.

---

<sup>411</sup> Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України № 1074 від 01 серпня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/226-2016-%D0%BF> (дата звернення 01.02.2020 р.).

<sup>412</sup> Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України № 505 від 1 жовтня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF> (дата звернення 01.02.2020 р.).

<sup>413</sup> Про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та внутрішньо переміщеним особам: Постанова Кабінету Міністрів України № 535 від 01 жовтня 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/535-2014-%D0%BF> (дата звернення 01.02.2020 р.).

Однак загальна допомога на сім'ю не може надаватися більше 6 місяців. Другою врегульовано використання коштів, що надходять від іноземних донорів. Ключовим елементом цієї схеми є подальше використання таких коштів для одноразової допомоги ВПО. Постановою також передбачено розгляд спеціальними комісіями запитів щодо надання допомоги ВПО.

Постанова Кабінету Міністрів України № 637 «Про здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» від 05.11.2014 р. Встановлює особливості та умови здійснення всіх видів соціальних виплат ВПО, зокрема обов'язок пенсіонерів проходити фізичну ідентифікацію в Ощадбанку.

Постанова Кабінету Міністрів України № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат ВПО» від 08.06.2016 р. визначає Порядок призначення (відновлення) соціальних виплат ВПО і Порядок здійснення контролю за проведенням соціальних виплат ВПО за місцем їхнього фактичного проживання (порядок і підстави проведення перевірок переселенців).

Постанова Кабінету Міністрів України № 136 «Про затвердження Порядку здійснення верифікації та моніторингу достовірності інформації, поданої фізичними особами для нарахування та отримання соціальних виплат, пільг, субсидій, пенсій, заробітної плати, інших виплат, що здійснюються за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів Пенсійного фонду України, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування» від 18.02.2016 р. визначає порядок і терміни надання за запитом Мінфіну персональних даних ВПО, інформації про відкриті рахунки, зокрема поточні, кредитні, депозитні, операції, залишки коштів на рахунках; нарахування та отримання соціальних виплат, пільг, субсидій; проведення верифікації та надання рекомендацій про призупинення або припинення державних виплат ВПО.

Окремим питанням є взяття на облік студентів, які змінили місце реєстрації у зв'язку з пропискою у гуртожитку. В управліннях праці та соціального захисту населення таким студентам відмовляють у взятті на облік.

Постанова Кабінету Міністрів України № 1085 «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення» від 07.11.2014 р. містить перелік населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, і перелік населених пунктів, розташованих на лінії зіткнення.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб» № 646 від 22.09.2016 року визначає умови створення, ведення і доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб, в яку вносяться такі дані переселенців: ПІБ, дата та місце народження, ІПН, адреса прописки та адреса фактичного місця проживання, місце навчання, місце роботи, відомості про дітей, відомості про соціальні виплати, які отримує особа, відомості про наявність депозиту або власного житла на території України.<sup>414</sup>

Постанова Кабінету Міністрів України № 140 «Про затвердження Порядку забезпечення громадян доступним житлом» від 11.02.2009 р. визначає механізм забезпечення переселенців доступним житлом відповідно до Державної житлової програми «Доступне житло».<sup>415</sup>

<sup>414</sup> Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів № 4 від 22 вересня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.02.2020 р.).

<sup>415</sup> Про затвердження Порядку забезпечення громадян доступним житлом: Постанова Кабінету Міністрів № 140 від 11 лютого 2009 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.02.2020 р.).

Постанова Кабінету Міністрів України № 848 «Положення про порядок призначення та надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива» від 21.10.1995 р. визначає порядок оформлення та отримання субсидії на оплату житлово-комунальних послуг в орендованому житлі.<sup>416</sup>

Разом із тим, у чинному законодавстві взаємодія органів влади та місцевого самоврядування з громадськими об'єднаннями, діяльність яких спрямована на вирішення проблем ВПО, потребує подальшої розробки та реалізації конкретних та деталізованих механізмів. У цьому напрямку має дотримуватися збалансованість у діях на партнерських засадах.

Проте в умовах сьогодення такий принцип є лише бажаним орієнтиром, а реальна дійсність свідчить про відтворення традиційних відносин, коли до громадянського суспільства дослухаються лише за наявності протестної активності та певних дій, або коли процеси стають слабкокерованими. Зокрема, в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» неவிправдано не визначено порядок взаємодії органів влади та волонтерів щодо вирішення проблем ВПО.<sup>417</sup>

До того ж один із принципових недоліків чинного закону полягає в тому, що він фактично не містить механізмів власної реалізації. Загалом це ускладнює забезпечення адміністративно-правового статусу внутрішньо переміщених осіб, а також інколи унеможливає його реалізацію.

---

<sup>416</sup> Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива: Постанова Кабінету Міністрів № 848 від 21 жовтня 1995 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення 07.02.2020 р.).

<sup>417</sup> Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1706-18> (дата звернення 08.02.2020 р.).

Важливим кроком на шляху до дотримання забезпечення прав ВПО було створення окремого органу центральної влади. У Постанові від 8 червня 2016 р. Кабінет Міністрів України визначив повноваження Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, де було передбачено, що одним із основних завдань новоствореної інституції є забезпечення формування і реалізації державної політики у сфері розбудови миру та державної міграційної політики зокрема.<sup>418</sup>

У вересні 2019 р. Кабінет Міністрів України ухвалив постанову про оптимізацію органів центральної влади, згідно з якою перейменовано чотири міністерства та створено два нові.

Відповідно до даної Постанови Кабінету Міністрів України № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 2 вересня 2019 р. Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України перейменовано у Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України.<sup>419</sup>

Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, постраждалих учасників Революції Гідності (далі – ветерани), членів сімей ветеранів, осіб, на яких поширюється чин-

---

<sup>418</sup> Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 року № 376. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF> (дата звернення 09.02.2020 р.).

<sup>419</sup> Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2019 року № 829. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF> (дата звернення 09.02.2020 р.).

ність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», та з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій і Луганській областях та тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя.<sup>420</sup>

Також до роботи з внутрішньо переміщеними особами долучилося Міністерство соціальної політики України. Воно формує низку баз внутрішньо переміщених осіб, відповідає за соціальні виплати та інше. Також Міністерство координує співпрацю з міжнародними організаціями задля отримання гуманітарної та технічної допомоги внутрішньо переміщеним особам. Зокрема, підписано законопроект № 0930 «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення безкоштовним харчуванням дітей внутрішньо переміщених осіб». У пояснювальній записці до проекту, який було підготовлено ще в 2015 р., вказано, що, за даними Міністерства соціальної політики України станом на кінець жовтня поточного року обліковано 1 563 530 внутрішньо переміщених осіб, серед яких 1 222 516 сімей. При цьому серед вимушених переселенців діти становлять орієнтовно 192 000 осіб. Законом передбачається забезпечення дитячим харчуванням дітей грудного віку та дітей другого року життя із числа внутрішньо переміщених осіб, забезпечення безкоштовним харчуванням дітей із числа внутрішньо переміщених осіб, які навчаються у дошкільних, загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладах незалежно від підпорядкування, типів і форм власності.<sup>421</sup>

<sup>420</sup> Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України № 887 від 16 жовтня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2019-%D0%BF#n36> (дата звернення 09.02.2020 р.).

<sup>421</sup> Президент підписав закон про харчування дітей ВПО. URL: [https://central-ua.tv/news/42690/?fbclid=IwAR1W00KkSmbBv30eLjQM8SUHF\\_PAIN2Hj19uSzZqY3-iJaS2s1Oy8FcKSA](https://central-ua.tv/news/42690/?fbclid=IwAR1W00KkSmbBv30eLjQM8SUHF_PAIN2Hj19uSzZqY3-iJaS2s1Oy8FcKSA).



Крім того, основними проблемами, з якими зіткнулася більшість внутрішньо переміщених осіб, є відсутність достатніх засобів до існування та невизначеність житлових перспектив. Так, внутрішньо переміщені особи зазнають значних труднощів у реалізації та захисті своїх прав, зокрема права власності, доступу до житла, придатного для проживання, відновлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, відновлення засобів до існування, а також реалізації виборчих прав, доступу до інформації.

Відповідно у зв'язку з триваючим міжнародним збройним конфліктом, наслідком якого є тимчасова окупація частини території України, питання інтеграції внутрішньо переміщених осіб і впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення є одними з першочергових завдань, що потребують вироблення єдиної стратегії пошуку таких рішень.

Комплексна державна програма щодо підтримки, соціальної адаптації та реінтеграції громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції в інші регіони України, на період до 2017 року, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 1094 від 16 грудня 2015 р. є обмеженою в часі і не передбачає здійснення заходів щодо інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на 2018 рік та наступні роки. Відтак постанова Кабінету Міністрів України № 1094 від 16 грудня 2015 р. з 1 січня 2018 р. втратила актуальність.

Більшість вжитих заходів – це дії негайного реагування, які мали несистемний характер і не передбачали забезпечення довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення. Водночас пріоритетним напрямом у політиці щодо внутрішньо переміщених осіб на найближчий період

мають будиновгострокові рішення, спрямовані на забезпечення житлом, працевлаштування, соціальну інтеграцію ВПО, реалізацію позитивного потенціалу вимушеної внутрішньої міграції населення з урахуванням особливостей окремих регіонів та міжнародного досвіду, що забезпечать адаптацію та соціально-економічну інтеграцію їх у приймаючі територіальні громади на території України.

На сьогодні багато питань щодо інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення вимагають злагодженого та системного вирішення, координації дій органів державної влади і громадянського суспільства з метою реалізації державної політики в цьому напрямі як одного з основних пріоритетів держави.

Крім того, значна кількість нормативно-правових актів не регулює або не повною мірою врегулює питання забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів внутрішньо переміщених осіб в Україні та потребує вдосконалення й узгодженості з такими міжнародними актами, як Керівні принципи ООН щодо переміщення осіб усередині країни (далі — Керівні принципи ООН), стандарти Ради Європи, що закріплені у відповідних рішеннях її Комітету міністрів та Парламентської асамблеї, які стосуються прав, свобод і законних інтересів внутрішньо переміщених осіб, а також з основоположними документами у сфері захисту прав людини, зокрема Міжнародним пактом про економічні, соціальні і культурні права 1966 р.

Однією з основних рекомендацій ЄС українським органам державної влади нашої країни є розроблення чіткої, уніфікованої, фінансово сталої та комплексної стратегії для внутрішньо переміщених осіб, яка врахує їх поточні потреби та довгострокову інтеграцію.

Запровадження Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень

щодо внутрішнього переміщення, яка відповідатиме міжнародним стандартам, є актуальним та обов'язковим завданням для держави, зокрема з урахуванням того, що підтримка української влади у виконанні своїх зобов'язань у галузі прав людини залишається у найближчому майбутньому однією із пріоритетних цілей ООН, Ради Європи та інших міжнародних організацій.<sup>422</sup>

З огляду на це, 15 листопада 2017 р. Кабінет Міністрів України затвердив Стратегію інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року, що окреслила основні проблеми ВПО та загальні напрями їхнього вирішення.

А 21 листопада 2018 р. згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України № 944 затверджено план заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року.<sup>423</sup>

Цей програмний документ передбачає заходи, які мають вжити органи влади для вирішення основних питань захисту та забезпечення потреб постраждалого населення, пов'язаних із переміщенням, зокрема:

- спрощення процедури реалізації та захисту майнових прав внутрішньо переміщених осіб. Багато ВПО повідомляють про труднощі під час пошуку житла, які в багатьох випадках полягають у небажанні орендодавців здавати житло в оренду внутрішньо переміщеним особам та збільшенні вартості оренди.

<sup>422</sup> Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб. URL: <https://rm.coe.int/1680693ca7>.

<sup>423</sup> Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України № 944 від 21 листопада 2018 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/944-2018-%D1%80> (дата звернення 10.02.2020 р.).

Крім того, як зазначено у п. 122 17-ї Доповіді Управління Верховного комісара ООН з прав людини щодо ситуації з правами людини в Україні, багато орендодавців відмовляються офіційно укладати угоди про оренду з внутрішньо переміщеними особами, що позбавляє їх доступу до державної соціальної підтримки, зокрема субсидії на оплату комунальних послуг. Внутрішньо переміщені особи з інвалідністю є особливо вразливою категорією.

Так, визначення ефективного механізму забезпечення житлом ВПО дасть змогу реалізувати своє право на житло якомога більшій кількості внутрішньо переміщених осіб;

– захист права власності. Відповідно до Принципу 21 Керівних принципів ООН, ніхто не має бути безпідставно позбавлений майна та власності. Захист майна та власності внутрішньо переміщених осіб забезпечується за будь-яких обставин, зокрема від таких дій, як розграбування, прямі або невибіркові напади чи інші акти насильства, використання для прикриття військових операцій або цілей, каральних дій, знищення або експропріації як одного з видів колективного покарання. Майно та власність, залишені внутрішньо переміщеними особами, мають бути захищені від знищення, а також від довільної або протизаконної експропріації, привласнення чи використання.

Створення механізму підтвердження юридичних прав внутрішньо переміщених осіб і відновлення їхнього фізичного доступу до належного їм майна та володіння ним після повернення контролю над частиною Донецької та Луганської областей і закінчення тимчасової окупації частини території України дасть можливість внутрішньо переміщеним особам відстоювати своє право на майно та/або право на відповідну компенсацію;

– пенсійне та соціальне забезпечення. Рекомендаціями Рес (2006) 6 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо внутрішньо переміщених осіб, ухвалені-

ми Комітетом міністрів Ради Європи на 961-му засіданні заступників міністрів 5 квітня 2006 р., передбачено, що ВПО не мають зазнавати дискримінації через їхнє переміщення. Держави-члени мають вжити належних і ефективних заходів для забезпечення рівного ставлення як до внутрішньо переміщених осіб, так і до інших громадян.

Належність будь-якої особи до числа внутрішньо переміщених осіб не є та не може бути умовою для реалізації нею прав громадянина України, оскільки всі громадяни мають рівні права.

Отже, документ або запис в реєстрі про належність особи до числа внутрішньо переміщених осіб має визначати лише місце, де особа фактично проживає і відповідно до законодавства може користуватися всім без виключення обсягом належних їй прав.

Право на пенсійне та соціальне забезпечення має забезпечуватися шляхом встановлення на законодавчому рівні чіткого механізму без зайвих ускладнень під час його реалізації.

Однак, на сьогодні відсутність відповідних норм у спеціальних законах в частині реалізації прав внутрішньо переміщених осіб на пенсійне забезпечення призводить до того, що органи виконавчої влади змушені встановлювати процедури на рівні підзаконних актів, що нерідко є причиною незгодженості нормативно-правових актів між собою;

– ринок праці. Постійну роботу мають менше третини працездатних внутрішньо переміщених осіб. Ситуацію ускладнює необхідність перекваліфікації деяких внутрішньо переміщених осіб, які в минулому були зайняті на підприємствах добувної промисловості.

Не маючи постійних джерел доходу, внутрішньо переміщені особи намагаються заробити дрібною торгівлею або епізодичною некваліфікованою фізичною працею, ви-

їжджають з метою заробітку за кордон, є залежними від допомоги держави.

Вирішення проблеми конкурентоспроможності внутрішньо переміщених осіб на ринку праці, розширення можливостей їхнього працевлаштування внутрішньо переміщених осіб сприятиме зниженню соціальної напруги у суспільстві, вирішенню питань матеріального забезпечення осіб відповідних категорій;

– право на освіту. Ініціативи у сфері освіти для внутрішньо переміщених осіб мають бути своєчасними, враховуючи складність реалізації окремих норм через перешкоди у поширенні відповідної інформації на тимчасово окупованій території та на територіях, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження.

Насамперед необхідно створити передумови для виконання одного з головних конституційних і соціально важливих зобов'язань держави перед своїми громадянами, зокрема реалізації прав внутрішньо переміщених осіб у сфері освіти;

– право на медичне обслуговування. На сьогодні актуальною проблемою є те, що розподіл медичної субвенції відповідним місцевим бюджетам здійснюється без урахування реальної кількості внутрішньо переміщених осіб, що призводить до зниження доступу до медичного обслуговування таких осіб.

Впровадження ефективних заходів покращення стану у сфері медичного забезпечення внутрішньо переміщених осіб забезпечить для них рівний доступ до медицини без обмежень порівняно з іншими особами.<sup>424</sup>

---

<sup>424</sup> Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України № 909 від 15 листопада 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-%D1%80> (дата звернення 11.02.2020 р.).

Слід визнати, що слід за нинішньої ситуації в країні йдеться про реінтеграцію, а ще про деокупацію та інтеграцію загалом. Реінтеграція (будь-яка) без деокупації неможлива, якщо ми ставимо цілісність держави як пріоритет. І навіть деокупація може мати декілька версій – від наступальних операцій до довготривалої присутності миротворчої місії ООН та створення тимчасової адміністрації. Водночас, не слід ототожнювати процеси деокупації та реінтеграції – вони дещо різні за строками, виконавцями та кінцевою метою.

Ці факти свідчать про те, що український уряд інтерпретує поняття «інтеграція» та «реінтеграція» обмеженим способом, здебільшого як забезпечення певних прав людини, а не як двосторонній процес, в якому задіяні мігранти та громадяни і який дає змогу адаптуватися один до одного. Урядові програми не ґрунтуються на формуванні цілісного бачення, а скоріше реагують на внутрішній тиск чи вимоги міжнародних партнерів, як це було у випадку плану дій щодо інтеграції біженців.

На нашу думку, Уряд України має залучати експертів з питань міграційної політики для надання допомоги всебічне здійснення міграційної політики, в т.ч. інтеграцію мігрантів.

В іншому разі прогрес у інших сферах «міграційного пакету» може буде поставлений під загрозу.

Уряду слід також переглянути найкращі практики інтеграції мігрантів в ЄС країни, зокрема багаторівневе управління міграцією та інтеграцією мігрантів, ініціювати подібні пілотні проекти в Україні. Одночасно потрібно посилити співпрацю з міграційними службами, міністерствами праці та соціальних служб у країнах ЄС.

Варто Уряду України врахувати в своїй діяльності результати досліджень, проведених аналітичними центрами щодо інтеграції та реінтеграції іммігрантів, біженців та ВПО, які підтверджують, що найефективніші програми

інтеграції базуються на місцевих ініціативах, а не на урядових директивах, які здебільшого не мають чіткого розуміння базових потреб мігрантів.

ЄС потрібно врегулювати питання міграції та інтеграції насамперед шляхом введення відповідної політики, здійснення міждержавної координації та проведення діалогу з Україною. Це підвищить прозорість процес ухвалення рішень, поліпшить їхню якість і дасть змогу відійти від маніпулятивної політики «звчених дверей».

Політики ЄС мають також наполягати, щоб Україна розпочала кампанії з підвищення обізнаності громадськості щодо актуальних питань міграції, оскільки сучасне українське суспільство не сприймає це питання як важливу проблему безпосередньо.

Через фінансові обмеження такі кампанії потрібно проводити в районах з великою кількістю мігрантів та на тих цільових аудиторіях, які контактують із більшістю вразливих груп мігрантів. Міграція також повинна набути більшої значимості в рамках реалізації державної політики України.

Міжнародні донори та донори ЄС, які діють в Україні мають підтримувати такі заходи й організації, надавати відповідні дані про них та здійснювати аналіз міграції. Це дасть змогу генерувати докази інтеграційної політики та сприятиме більш ефективному розподілу державного і донорського фінансування для міграційних потреб.

### ***4.3. Імплементация стандартів країн Європейського Союзу в державну міграційну політику України***

Апроксимація міграційного законодавств нашої країни та країн-членів ЄС сприятиме подальшому входженню України в єдиний європейський правовий простір.



Країни-члени ЄС сформуують нові підходи до регулювання міграції, які матимуть запобіжний характер, і Україна має ці зміни врахувати у процесі оновлення національного міграційного законодавства. Для регулювання міграційних процесів більшість країн Європи застосовує різні форми прикордонного контролю.

Інтенсивність і місця прикордонного контролю здебільшого залежать від географічних факторів, взаємовідносин із сусідніми державами, а також від того, як загалом вирішуються питання, пов'язані з міграційними процесами.

На нашу думку, імплементацію стандартів країн ЄС щодо розвитку державної міграційної політики потрібно розглядати за трьома основними напрямками.

По-перше, Україна як країна походження значної кількості трудових мігрантів докладає зусиль для досягнення із зарубіжними державами домовленостей щодо працевлаштування та соціального захисту працівників-мігрантів. Відповідні угоди укладаються на двосторонньому рівні.

По-друге, Європейський Союз, зацікавлений у контрольованій міграції на свою територію та гарантіях внутрішньої безпеки, надає Україні допомогу у розбудові інфраструктури охорони кордону та запобіганні нелегальній міграції.

По-третє, постійна взаємодія відбувається щодо забезпечення свободи пересування територією Євросоюзу для українців, умовою чого є підвищення спроможності держави ефективно регулювати міграційні процеси.

Найбільш очевидно вплив ЄС на розвиток міграційної політики України виявився за лібералізації візового режиму.<sup>425</sup>

З огляду на це, важливо структурувати згідно з вказаними напрямками досягнення щодо відповідності

---

<sup>425</sup> Лаба О. Напрями співпраці України та Європейського Союзу щодо міграційних питань. URL: file:///C:/Users/dell/Downloads/ipch\_2016\_1\_11.pdf.

європейським стандартам державної міграційної політики України.

Відповідно до першого напрямку одним з основних джерел регулювання трудових правовідносин в ЄС є Регламент Ради ЄС № 1612/68 «Про вільне переміщення працівників у межах Співтовариства».<sup>426</sup>

Відходження від загальних правил, тобто обмеження у питаннях трудової міграції, також встановлювались згідним Регламентом. Ці обмеження надавали право державам – членам ЄС «зі стажем» обмежувати працевлаштування на їх території громадян «молодих» країн-членів ЄС.

Згадане обмеження полягає у тому, що впродовж дворічного періоду після набуття членства в ЄС новою державою між нею і країнами-членами ЄС «зі стажем» можуть продовжувати діяти відповідні двосторонні угоди, укладені раніше між зазначеними країнами, або національне законодавство останніх щодо питання надання дозволу на роботу громадян держав – асоційованих членів ЄС або громадян третіх країн.

Після завершення визначених двох років обмеження могли бути продовжені на три роки при обов'язковому інформуванні про це Європейської комісії. Пролонгація трирічного обмеження на два роки можлива лише в разі суттєвого підриву ринку праці з причини його скасування або загрози такого.

При цьому відразу було встановлено правило, що обмеження зазначеного роду не може бути застосовано до мігрантів із «молодих» держав – членів ЄС, якщо воно може погіршити їхнє становище у сфері працевлаштування порівняно із тим, яке вони мали на момент вступу країни їхнього громадянства до членства Європейського Союзу. Згадані обмеження не стосувалися від моменту їх-

---

<sup>426</sup> Поліванова О.М. Правове регулювання свободи пересування працівників у Європейському Союзі. URL:file:///C:/Users/dell/Downloads/305-1143-1-PB.pdf.

нього запровадження таких держав-членів ЄС, як Мальта і Кіпр.<sup>427</sup>

За Хартією Співтовариства про основні соціальні права працівників ЄЕС від 9.12.1989 р. (розділ I) встановлено такі правила<sup>428</sup>:

1) кожен працівник ЄЕС повинен мати право вільного переміщення по території Співдружності;

2) свобода переміщення має забезпечувати право кожному працівнику вибрати будь-яке заняття чи професію в ЄЕС на основі принципів рівноправності щодо працевлаштування, умов праці та соціального захисту в приймаючій країні;

3) розбудова єдиного економічного простору Співтовариства в обов'язковому порядку підкріплюється соціальним забезпеченням його працівників.

Важливим надбанням для міграційно-трудової сфери було запровадження Маастрихтським договором країн-членів ЄС (1992 р.)<sup>429</sup> «статусу громадянина Європейського Союзу» для всіх громадян держав-членів ЄС. Однак складність для трудящих-мігрантів виникала тому, що кожна держава-член ЄС формувала самостійно власну політику у вирішенні питання трудової міграції.

Угода про асоційоване членство, яку ЄС і держави-члени уклали з третіми країнами – це важливе джерело прав трудових мігрантів із таких держав, хоча такі угоди встановлювали підпорядкований характер щодо внутрішнього законодавства держав-членів ЄС, як, наприклад Україна.

<sup>427</sup> Терещенков А. Міжнародно – правові аспекти регламентації трудової міграції в країнах-членах ЄС. URL: <file:///C:/Users/dell/Downloads/325-Article%20Text-603-1-10-20180503.pdf>.

<sup>428</sup> Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників (укр/рос) ЄЕС від 09.12.1989 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

<sup>429</sup> Договір о Європейском союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) // Единый европейский акт. Договор о Европейском союзе. М.: Право, 1994. С. 45–246.

У 2002 р. затверджено програму з прийому висококваліфікованих спеціалістів у сфері інформаційних технологій. Зокрема, ЄС розробив та прийняв проєкт про видачу спеціальних візових дозволів для висококваліфікованих спеціалістів. За даними МОМ, частина таких спеціалістів походить із пострадянського простору (за винятком Росії).

Громадяни третіх держав також отримали можливість реалізувати своє право на працю на території країн-членів ЄС, відповідно до положення про вторинні права, через зв'язок з працівниками або компанією Євросоюзу.

У 2003 р. створено перелік «небезпечних» держав, громадяни яких не можуть претендувати на міграцію до ЄС. Укладено також угоди про реадмісію нелегальних мігрантів, у т.ч. з Україною. У 2003 р. Рада міністрів ЄС ухвалила також Регламент 859/2003/ЄС, який визначав права для негромадян ЄС:

- негромадянин ЄС, який отримав статус постійного резидента, має право на працевлаштування в іншій державі Євросоюзу, ніж та, яка надала йому такий статус;
- негромадянин ЄС, який перебуває в трудових відносинах на території ЄС, отримує право в ній на соціальне страхування.

У 2004 р. в'їзд і перебування громадян країни-члена ЄС в іншу країну-члена товариства врегульовано Директивою 2004/38/ЄС, положення якої мали бути базовими у відповідних національних законах всіх держав-членів ЄС і діяти з 2006 р.<sup>430</sup>

Положення цієї директиви визначали необхідність забезпечення таких прав:

- рівноправності оплати праці трудових мігрантів із третіх країн із громадянами країн-членів ЄС;

---

<sup>430</sup> Терещенков А. Міжнародно – правові аспекти регламентації трудової міграції в країнах-членах ЄС. URL: file:///C:/Users/dell/Downloads/325-Article%20Text-603-1-10-20180503.pdf.

- єдиних вимог для трудових мігрантів із третіх країн і громадян ЄС щодо участі в об'єднаннях;
- обов'язкового медичного забезпечення для громадян третіх країн і країн- членів ЄС;
- права на освіту дітей;
- нормальних житлових умов трудових мігрантів із країн-членів ЄС та громадян країн-членів;
- права на соціальне страхування.

З урахуванням ліберальних правил щодо об'єднання сімей не тільки трудових мігрантів-громадян країни-члена ЄС, а й членів їхніх сімей, відразу почали допускати до ринку праці на території всіх інших країн Співтовариства.

Про обмеження свободи пересування йдеться в ст. 45 (3) Договору про діяльність ЄС, яку імплементує Директива 2004/38 (має пряму дію). Ст. 27 Директиви 2004/38 визначає, що такі обмежувальні заходи не можуть ґрунтуватися на економічних міркуваннях і мають використовуватися згідно з принципом пропорційності відповідно до поведінки конкретної особи. Термін «обмежувальні заходи» слід розуміти як будь-які дії щодо прав, які охоплюються ст. 45 Договору про діяльність ЄС.

Обмеження на підставах захисту публічного порядку та державної безпеки може бути встановлено стосовно конкретного індивіда лише на основі його особистої поведінки.

При цьому має бути «...справжня та доволі значна загроза одному із фундаментальних інтересів суспільства».<sup>431</sup> Наявність винесених у минулому обвинувальних вироків не може бути підставою для подібних заходів. Докази, які безпосередньо не пов'язані з відповідним індивідуальним випадком або базуються на міркування загальної превенції, не можуть братися до уваги.

---

<sup>431</sup> Габро І. Свобода пересування особи як складова системи цінностей у Європейському Союзі. URL: file:///C:/Users/dell/Downloads/eis\_2019\_14\_3.pdf.

Щоб з'ясувати, чи становить особа небезпеку для громадського порядку, приймаюча держава-член, якщо вважає це за необхідне, при видачі довідки про реєстрацію або у разі відсутності системи реєстрації не пізніше трьох місяців з моменту в'їзду відповідної особи на її територію чи з дня повідомлення цією особою про свою присутність на її території згідно з п. 5 ст. 5, а також при видачі посвідки на тимчасове проживання, може вимагати від країни-члена походження і, коли доречно, в інших держав-членів, відомості про колишні судимості відповідної особи. Такі консультації не можуть мати систематичного характеру.

На сьогодні Європейський Союз має найбільшу у світі інтеграційну систему у сфері трудової міграції, адже ЄС є одним з основних регіонів призначення трудових мігрантів, які прибувають із третіх країн.

Оскільки в останні десятиріччя ЄС перетворилась в один з основних регіонів призначення трудових мігрантів, які прибувають із третіх країн, у поточний період держави-члени ЄС, відповідно до вимог Римського договору, застосовують заходи спрощення та полегшення умов перебування мігрантів з третіх країн на своїй території. Так, після 1 травня 2011 р., відповідно до транзитних положень Договору про вступ до ЄС знято всі обмеження щодо таких питань.

Зважаючи на те, що 27 червня 2014 р. у м. Брюсселі Україна уклала Угоду про Асоціацію з Європейським Союзом і його державами-членами (далі-УА)<sup>432</sup> наша країна отримала можливість інтегруватися у внутрішній ринок ЄС, а українські громадяни набули право використовувати переваги свободи пересування його територією як громадяни третьої країни відповідно.

<sup>432</sup> Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one Part, and Ukraine, of the other Part. URL: <https://www.kmu.gov.ua/en/evropejska-integraciya/ugoda-pro-asociaciyu> (last Access: September 10, 2019).

У розділі III «Юстиція, свобода, безпека» йдеться насамперед про правове регулювання свободи пересування громадян України територією держав-членів ЄС, співробітництво у сфері міграції, притулку, управління кордонами; захист персональних даних; мобільність працівників; поводження з працівниками тощо.

У розділі III містяться також положення про статус працівників – громадян України в ЄС (ст. 17).

Цими положеннями визначено, що на працівників з України не поширюється у повній мірі свобода руху осіб у межах ЄС. Україна має регулювати питання допуску до праці для своїх громадян на ринку ЄС на основі двосторонніх міжнародних договорів з кожною державою-членом Європейського Союзу (ст. 18).

Водночас УА передбачає, що ставлення до громадян України, які на законних підставах працюють на території Європейського Союзу не має містити дискримінації на основі національної належності відносно умов праці, заробітної плати, чи звільнення порівняно з громадянами ЄС. Зі свого боку Україна має надати такий самий статус громадянам Європейського Союзу.

Україні, що уклала Угоду про Асоціацію з Європейським Союзом, важливо переходити вже сьогодні на стандарти ЄС у питаннях трудової міграції.

Сьогодні іноземні громадяни та особи без громадянства, які постійно проживають в Україні, згідно із Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», користуються в нашій державі національним режимом щодо працевлаштування і трудової діяльності. На цю категорію фізичних осіб поширюється законодавство України про зайнятість, якщо не передбачено іншого. Трудові правовідносини іноземних громадян, які працюють на підприємствах, в установах, організа-

ціях України, врегульовані Законом України «Про міжнародне приватне право».

Трудові відносини, правовий режим і соціальний захист щодо діяльності громадян тих чи інших країн на території нашої країни встановлюються двома та багатосторонніми угодами України про правову допомогу. Наприклад, такі угоди є між Україною та Білоруссю, Україною і Польщею, та іншими країнами.

За відсутності зазначених договорів правовий статус сторін визначається за законодавством місця виконання працівником роботи. При виконанні роботи на території однієї держави, а головного підприємства працедавця – на території іншої, правовий статус працюючої особи регулюється законодавством держави, де перебуває головне підприємство.

Праця за контрактом виконується відповідно до отриманого іноземцем дозволу.

Працедавець на території України може використовувати працю іноземців на підставі дозволу. Ст. 8 Закону України «Про зайнятість населення» покладає на уряд повноваження щодо встановлення порядку видачі, продовження терміну дії й анулювання дозволів на використання праці іноземців.

На території України працедавці мають право на використання праці іноземців на умовах трудового договору лише за наявності виданого роботодавцю державною службою зайнятості дозволу на використання їхньої праці, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Для іноземних громадян, які працюють в Україні на підставі трудового договору, порядок і умови його укладення трудового договору визначаються законодавством країни про працю. Ті працедавці, які не мають



дозволу на використання праці іноземців, але залучають їх до діяльності, несуть адміністративну відповідальність.

З огляду на це вбачаємо за доцільне розробити відповідно до стандартів ЄС спеціальний Закон України «Про правове врегулювання праці трудових мігрантів», чітко визначивши у ньому статус трудових мігрантів і суттєво спростивши порядок оформлення праці фахівців, особливо тих, які можуть бути задіяні у сферах виробництва та обслуговування.

Щодо другого напрямку, слід зазначити, що поряд із забезпеченням легальної імміграції в інтересах поступального економічного розвитку значну роль у спільній міграційній політиці ЄС відіграють контроль за імміграційними процесами та боротьба із нелегальною міграцією. Практика засвідчила, що стандартизовані підходи найпростіше вдається виробити саме в цій сфері, де спільні інтереси країн-членів є найбільш очевидними.

Порядок перетину кордону ЄС і здійснення спільного прикордонного контролю безпосередньо регулюється Регламентом ЄС 562/2006 Європейського парламенту і Ради ЄС від 15.03.2006 р. Кодексом Співтовариства про режим перетину кордонів фізичними особами.<sup>433</sup>

У цьому кодифікованому акті визначено умови, критерії та детальні правила проведення перевірок на прикордонних (внутрішніх і зовнішніх) пропускних пунктах держав-членів ЄС. Він із моменту введення в дію замінив собою низку прийняті ЄС документи щодо стосувались питань перетину кордонів, зокрема, суттєво оновив положення Шенгенської конвенції від 19.06.1990 р. Водночас з урахуванням особливостей предмета правового регулювання положення цього кодексу не стосуються питань

---

<sup>433</sup> Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0562:EN:NOT>.

видачі віз і права громадян ЄС на вільне пересування (Директива 2004/38/ЄС від 29.03.2004 р. про право громадян ЄС і членів їхніх сімей на вільне пересування і проживання на території держав-членів товариства).

У червні 2013 р. Європейський парламент схвалив, а Рада ЄС затвердила зміни (технічні доповнення) до кодексу, що передбачають, зокрема, надання права державам-членам ЄС встановлювати та/або розвивати двостороннє співробітництво з країнами-сусідами в частині організації спільних пунктів прикордонного контролю.

В угоді між Кабінетом Міністрів України і Урядом Польщі про співробітництво під час здійснення контролю осіб, товарів і транспортних засобів, що перетинають українсько-польський державний кордон, ратифікованій 12.09.2002 р., передбачено загальні норми взаємодії під час перетину особами кордону (принципи взаємодії, порядок чинності законодавства, правовий статус сторін тощо).

Ця угода встановлює основні принципи співробітництва під час проведення прикордонного, митного, ветеринарного, санітарного і фітосанітарного контролю осіб, товарів і транспортних засобів, що перетинають українсько-польський державний кордон, який може бути здійснений контрольними органами держав в межах територій пунктів пропуску на території однієї або другої держави. Уповноважені органи здійснюють контроль у межах територій пунктів пропуску, який визначається законодавством держави кожної сторони, та мають надавати одна одній документи, що встановлюють межі територій пунктів пропуску.<sup>434</sup>

При цьому визначення пунктів пропуску, в яких контрольні органи однієї або іншої держави здійснювати-

<sup>434</sup> Аналітична записка. Особливості функціонування «єдиної зупинки» (спрощеного перетину кордону). URL: [https://www.irf.ua/edinu\\_zupinku\\_na\\_ukrainskopolskomu\\_kordoni\\_propouuyut\\_udoskonaliti/files/ukr/programs/euro/eu-2013-8-28.pdf](https://www.irf.ua/edinu_zupinku_na_ukrainskopolskomu_kordoni_propouuyut_udoskonaliti/files/ukr/programs/euro/eu-2013-8-28.pdf).

муть контроль, відбувається шляхом обміну дипломатичними нотами, а суперечки щодо тлумачення змісту угоди вирішують дипломатичним шляхом. Контрольні дії, які здійснюються на території іншої держави, проводять згідно з її законодавством і з такими самими правовими наслідками, якби ці дії проводили на території своєї країни.

Моментом припинення дій уповноважених службовців є повідомлення про завершення контролю. У практиці функціонування «єдиної зупинки» можливий варіант переривання подорожей особам, які перетинають державний кордон, із їхнім подальшим поверненням на територію іншої держави або супроводження на територію своєї держави. Однак щодо такого супроводу існують винятки – це не стосується громадян Європейського Союзу та осіб, які користуються правом ЄС на вільне пересування, якщо вони подали дійсні документи або підтверджують в інший спосіб, який не викликає сумнівів, своє право на вільне пересування. Категорії таких осіб визначені у додатку відповідної угоди.

Угода передбачає можливість утворення українсько-польської комісії з питань функціонування пунктів пропуску, основна мета діяльності якої полягає у безпосередньому забезпеченні реалізації визначених положень.

Наприклад, в Угоді між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорщини про контроль прикордонного руху в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного та залізничного сполучення, що ратифікованій 17.10.2012 р., у загальних рисах визначаються особливості спрощення і пришвидшення проведення контролю прикордонного руху.

В цій угоді містяться також принципи та правила взаємодії органів, що здійснюють контроль прикордонного руху, визначаються місця розташування пунктів про-

пуску через державний кордон, порядок їхнього використання, режим функціонування, а також характер руху.

Положення цього документа окреслюють мету взаємодії службових осіб обидвох держав під час здійснення контролю прикордонного руху – зменшення часу очікування та вжиття узгоджених заходів для запобігання та усунення перешкод щодо пропуску через державний кордон.

Водночас угода допускає запровадження в пунктах пропуску й інших місцях контролю тимчасові обмежувальні або заборонні заходи. Передбачається також можливість відкриття тимчасового пункту пропуску за їхніми межами, якщо таке дозволено законодавством відповідних держав. Для виконання положень угоди передбачена можливість створення Українсько-угорської змішаної комісії з питань прикордонного руху в складі представників компетентних органів, яка відповідно до визначеного регламенту не рідше одного разу на рік по чергово на території України та Угорщини проводитиме свої засідання.

Митні та прикордонні органи також практикують підписання протоколів із проведення експериментів для здійснення спільного контролю на принципах «єдиного вікна», «однієї зупинки», вибіркового огляду товарів і транспортних засобів з метою уникнення дублювання функцій.

Наприклад, у 2001 р. для нашої держави набув чинності Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною митною службою України та Прикордонною службою Молдови, Митною службою Молдови про проведення експерименту щодо здійснення спільного контролю в пункті пропуску «Росошани-Брічень» на території України.

Можливість здійснення спільного контролю під час перетинання державного кордону за принципом «єдиної зупинки» передбачена ст. 26 Закону України «Про при-

кордонний контроль».<sup>435</sup> Лише в цій одній статті у цьому документі «стисло» йдеться про спрощений характер його перетину і при посиленні безпосередньо на положення міжнародних договорів щодо визначення мети, послідовності процедур та обсягу спільного контролю. Митного кодексу України. У ст. 366 вказано на спрощену систему митного контролю винятково щодо функціонування каналів проходу (проїзду транспортними засобами особистого користування) через митний кордон України.

Разом із цим, у ст. 12 Закону України «Про державний кордон України»<sup>436</sup>, ухваленого в 1991 р., визначено, що відповідно до положень міжнародних договорів Кабінетом Міністрів України може бути встановлено спрощений порядок пропуску осіб, транспортних засобів, вантажів через державний кордон. У законодавчому полі спостерігаємо нині значний масив підзаконних нормативних актів – інструкцій та листів центральних органів виконавчої влади щодо врегулювання окремих питань спрощеного перетину державного кордону. Регулювання цих питань у підзаконних актах і відомчих інструкціях, що не завжди доступні для громадян, є порушенням їхніх прав на свободу пересування.

Очевидно, для вирішення питань функціонування «єдиної зупинки» як елемента спрощеного порядку перетину кордону, крім їхнього врегулювання у нормах міжнародного права і міждержавних угодах, потрібна певна їхня корекція та відповідна кодифікація (узагальнення) на рівні національного законодавства.

Функціонування у пунктах пропуску спрощеного митного контролю-«зеленого» та «червоного» коридорів ви-

<sup>435</sup> Про прикордонний контроль: Закон України № 1710-VI від 5 листопада 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text>. (дата звернення 12.02.2020 р.).

<sup>436</sup> Про державний кордон України: Закон України № 1710-VI від 5 листопада 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text> (дата звернення 13.02.2020 р.).

значається положеннями ст. 366 Митного кодексу України<sup>437</sup>, затвердженою наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України № 260 «Про організацію та здійснення огляду транспортних засобів і вантажів» від 22 квітня 2011 року.<sup>438</sup> У Митному кодексі України передбачена відповідальність за порушення порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю (ст. 471).

Типовими порушеннями у судових рішеннях про адміністративну відповідальність є перевезення особами понад встановлені нормативи тих чи інших товарів, зокрема алкогольних напоїв.

Аналіз судових рішень щодо проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю свідчить про неоднакову і часто «вибіркову» практику відповідальності. Отже, механізм юридичної відповідальності з української сторони є частково врегульований, але практика його застосування є різною та вибірковою.

Під час опитування у пунктах пропуску подорожувачі висловлювали зауваження щодо неналежного використання «зеленого коридору» та зловживання посадових осіб прикордонних і митних органів для пришвидшеного перетину кордону. Такі факти підтверджують окремі журналістські розслідування – здебільшого «зелений коридор» використовується для «привілейованого» проїзду через кордон. Як свідчать результати нашого дослідження, представники прикордонних і митних служб не фіксували таких порушень.

Пропонуємо детальніше урегулювати на законодавчому рівні порядок і процедуру спрощеного проходження

---

437 Митний кодекс: Кодекс України від 13.03.2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/4495-17>.

438 Про організацію та здійснення огляду транспортних засобів і вантажів: наказ Адміністрації державної прикордонної служби України № 260 від 22 квітня 2011 року. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN66725.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN66725.html) (дата звернення 14.02.2020 р.).

прикордонного і митного контролю. Варто загалом посилити відповідальність працівників митних і прикордонних служб щодо потенційних зловживань з використання «зеленого коридору». Потребує узагальнення судова практика з питань проходження прикордонного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю.

Механізм притягнення до юридичної відповідальності повинен працювати більш ефективно (швидко, просто, зрозуміло), що безумовно сприятиме покращенню практики перетину державного кордону громадянами. Для покращення функціонування спільного контролю («єдиної зупинки») необхідна уніфікація відповідних положень українського та шенгенського законодавств щодо правил перетину кордону в межах спрощеного прикордонного контролю; правил перетину кордону організованими групами; правил руху «зеленим коридором»; забезпечення безпеки подорожуючих при перетині кордону; методів і схем обслуговування подорожуючих персоналом прикордонних служб; відповідальність за порушення встановлених правил, що має бути однаковою.

Потребують загалом удосконалення, певного оновлення, адаптації до стандартів ЄС і кодифікації законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти щодо процедури спільного контролю за перетинанням державного кордону.

У сучасних умовах практика правозастосування положень відповідних законодавчих актів і відповідальності за порушення встановлених правил перетину кордону часто є вибірковою та фасадною. Значний масив судових рішень щодо правомірності перетину кордонів жодного разу не аналізували та не узагальнювали щодо їхнього однакового застосування, співмірності порушень процедур із відповідальністю. Небезпідставними є також думки подорожуючих щодо неналежного використання «зеленого коридору» та зловживань посадовими особами прикор-

донних і митних органів щодо здійснення пришвидшеного перетину кордону.

З огляду на це варто розглянути законопроект «Про спрощення процедури спільного контролю за перетинанням державного кордону («єдиної зупинки»), який містить зміни і доповнення до:

- ст. 12 (або нову статтю) Закону України «Про державний кордон України» в частині деталізації спрощеного порядку і засад пропуску осіб, транспортних засобів, вантажів через державний кордон;

- ст. 26 (або нову статтю) Закону України «Про прикордонний контроль» в частині можливості та процедур спільного контролю з уповноваженими органами інших держав;

- ст. 366 (або нову статтю) Митного кодексу України в частині можливостей та процедур проведення спільного митного контролю;

- ст. 471 Митного кодексу України в частині відповідальності посадових осіб прикордонних і митних органів щодо допущення неналежного використання «зеленого коридору». Окрім цього, першочергово необхідно сформувати на рівні профільних комітетів ВРУ експертні робочі групи для аналізу та підготовки змін до законодавчих актів з питань спільного контролю, а саме «єдиної зупинки», а також здійснити моніторинг судових рішень й ефективності функціонування консультативних органів з питань перетину державного кордону.

Важливим також є питання збільшення кількості пропускних пунктів, створення відповідної інфраструктури й узгодження митних та прикордонних процедур, рівномірного розподілу навантаження на уповноважених посадових осіб під час проведення прикордонного контролю, спрощення механізмів перетину кордону для туристичних автобусів.



Проблема протидії нелегальній міграції є однією з головних загроз національній безпеці України. Важливим також для забезпечення національної безпеки є питання посилення контролю за в'їздом іноземців та осіб без громадянства.

Зазначалось вище, наслідки російської агресії та міграційної кризи в ЄС вимагали від України посилення контролю за в'їздом іноземців та осіб без громадянства. У відповідь на безпекові та міграційні загрози Указом Президента України від 30 серпня 2017 р. введено дію рішення Ради національної безпеки та оборони України, яке зобов'язало органи державної влади запровадити низку суттєвих змін у процедурі прикордонного контролю та петиру кордону нашої країни, зокрема<sup>439</sup>:

- фіксацію біометричних даних іноземців і осіб без громадянства на кордоні;
- запуск Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства;
- оновлення списку «держав міграційного ризику» та внесення до нього Російської Федерації;
- впровадження механізму попереднього повідомлення іноземцями про намір відвідати Україну;
- запровадження в'їзду іноземців і осіб без громадянства за паспортами з безконтактним електронним носієм.

У січні 2018 р. Національна система біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства була введена в експлуатацію. Її функціонування як національної системи забезпечує Дер-

---

<sup>439</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 10 липня 2017 року «Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації», введеного в дію Указом Президента України від 13 лютого 2017 року № 32»: Указ Президента України № 254 від 30 серпня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254/2017#Text> (дата звернення 01.02.2020 р.).

жавна міграційна служба України. У межах системи розпочато фіксацію біометричних даних іноземців та осіб без громадянства з 70-ти «держав міграційного ризику», у т. ч. Росії, під час здійснення прикордонного контролю.

До переліку країн міграційного ризику, на нашу думку, варто також зарахувати такі:

- з внутрішніми конфліктами або громадянськими війнами, наприклад Малі, Ємен, Лівія, Сирія, Нігерія;
- що мають міждержавний конфлікт або конфлікт на кордонах, наприклад Чад, Камерун, Нігер;
- які перебувають у пост-конфліктній ситуації або є з окремими осередками повстань, наприклад Ірак, Марокко, Алжир, Буркіна Фасо;
- із загрозами тероризму, наприклад Афганістан, Сомалі, Нігерія;
- становлять загрозу для регіону, наприклад Північна Корея, Уганда. До іноземців інших країн фіксація біометричних даних застосовується за результатами аналізу та оцінювання ризиків.

Протягом 2018 року 650 тисяч іноземців надали свої біометричні дані українським прикордонникам, з них понад 500 тисяч – громадяни Росії. Система дозволила не тільки контролювати термін перебування в країні іноземців, й завдяки під'єднанню до баз Інтерполу посилити протидію незаконним переміщенням.<sup>440</sup>

Нині триває діяльність із створення комплексної системи захисту інформації в Національній системі. Адже, збір біометричних даних іноземців на кордоні має відповідати європейській практиці.<sup>441</sup>

<sup>440</sup> Моніторинг міграційної ситуації та змін у сфері управління міграцією та кордонами. URL: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/migprocess/zvit\\_vypusk\\_29.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/migprocess/zvit_vypusk_29.pdf).

<sup>441</sup> Візова політика України в контексті європейських цінностей і безпеки. URL: <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Vizova-polityka-Ukrayiny-v-konteksti-yevropejskyh-tsinnostej-i-bezpeky.pdf>.

Країни Шенгенської зони також збирають відбитки пальців громадян третіх країн, але не на кордоні, а під час оформлення шенгенських віз засобами Візової інформаційної системи (Visa Information System, VIS). Під час подання документів для отримання шенгенської візи осіб фотографують і відбирають відбитки 10 пальців (виняток становлять діти до 12 років та особи, які фізично не можуть надати відбитки пальців для сканування).

Зібрані біометричні дані, разом з даними, наданими у візовій анкеті, записуються до Візової інформаційної системи, де вони зберігаються протягом 5 років. При в'їзді до Шенгенської зони відбитки пальців мандрівників сканують і порівнюють з тими, які збережені в базі даних. На сучасному етапі європейська практика суттєво відрізняється від вітчизняних нововведень. Однак в нашій країні також планується запровадження збору біометричних даних під час оформлення візи, що у перспективі може сприяти гармонізації візової політики України та ЄС.

У разі прийняття цієї новації Національна система біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства охопить кращі практики ведення Візової інформаційної системи, а саме:

- забезпечення автоматичного зв'язку консульських установ і візових центрів за межами України та всіх пунктів пропуску на державному кордоні;
- забезпечення біометричної верифікації відбитків пальців осіб, які оформлюють візи та у подальшому перетинають кордон України.

Важливим також питанням, яке потребує доопрацювання, є нормативне забезпечення фіксації біометричних даних. Попри вже усталену практику, нині недостатнім є детальний опис процедури фіксації. Закон України «Про прикордонний контроль» не містить опису відповідної процедури, а коротка згадка про зобов'язання щодо всіх

іноземців й осіб без громадянства подати свої біометричні дані міститься лише у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Варто також визначити терміни зберігання біометричних даних у Національній системі біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства для посилення захисту персональних даних.

Таким чином, з огляду на прагнення України до введення європейських стандартів запобігання нерегульованій міграції та безпековим загрозам пропонуємо:

- розробити та ввести в дію комплексну систему захисту інформації в Національній системі біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства;

- визначити термін зберігання біометричних даних в Національній системі біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства;

- прийняти відповідну законодавчу базу для запровадження збору біометричних даних під час оформлення візи, зокрема внести зміни до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», Постанови КМУ «Про затвердження Правил оформлення віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію» тощо;

- забезпечити введення до Національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства кращих практик ведення Візової інформаційної системи, такі як забезпечення автоматичного зв'язку консульських установ і візових центрів за межами України і всіх пунктів пропуску на державному кордоні та біометричної верифікації від-

битків пальців осіб, які оформляють візи та й подальшому перетинають кордон України;

– запровадити збір біометричних даних під час оформлення візи у консульських установах і візових центрах України за кордоном.

Слід також варто зазначити питання щодо специфіки візової політики України та ЄС. Термін оформлення українських віз є нині менш тривалим, ніж шенгенських (типу С), і суттєво короткотривалішим, ніж довготермінових (національних, типу D) віз окремих країн ЄС. Зокрема, винесення рішення закордонними дипломатичними установами України у звичайному порядку триває до 10 робочих днів з дня отримання документів та може бути продовжено до 30 робочих днів у разі необхідності проведення додаткових перевірок. До того ж існує можливість подання візи в терміновому порядку – тоді термін оформлення становить до 5 робочих днів. Відповідно, у Візовому кодексі ЄС термін оформлення шенгенських віз становить до 15 календарних днів із можливістю максимального продовження до 60 днів. Наприклад, розгляд заявки на оформлення національної візи до Німеччини триває приблизно 12–15 тижнів, а в окремих випадках термін обробки може становити декілька місяців.

Вітчизняною новацією у візовій політиці є запровадження разових електронних віз терміном дії до 30 днів. Починаючи з квітня 2018 р. е-Візи для короткотермінового перебування можуть отримувати громадяни з 52-країн світу.

Консульський збір для оформлення такої візи становить 85 дол. США, а збір для оформлення звичайної візи – 65 дол. У МЗС оцінюють функціонування системи е-Віз як прогресивний крок на шляху розвитку міграційно-візової сфери та звітують про отримання схвальних відгуків від користувачів. Варто зауважити, що в країнах ЄС

наразі відсутня можливість он лайн подачі документів для отримання шенгенської візи, проте анонсовані зміни до Візового кодексу ЄС передбачають введення подібної процедури. Невдовзі цей елемент візової політики матиме спільні риси.

Сьогодні основною відмінністю у візових системах України та ЄС є політика надання безвізових режимів третім країнам. Цікаво що, наразі перелік держав ЄС, громадянам яких не потрібно оформлювати візи для короткотермінового в'їзду до Шенгенської зони, є приблизно на 20 країн є більшим за аналогічний в Україні. Наприклад, для в'їзду в Україну візу оформлюють громадяни таких розвинених країн, як Австралія, Нова Зеландія і Сінгапур, що безперечно давно мають довготривалі безвізові відносини із країнами ЄС. З іншого боку, Україна традиційно має двосторонній безвіз із країнами пострадянського простору, які не досягли візової лібералізації в ЄС, наприклад, Азербайджаном, Білоруссю, Вірменією, Киргизією, Казахстаном, Таджикистаном і Узбекистаном. Особливою є ситуація з Росією, яка, хоч не належить до переліку «країн міграційного ризику», проте залишається безвізовою для України.

Таким чином, у процесі набуття членства Європейського Союзу Україна вирішити питання уніфікації візової політики для надання безвізового режиму третім країнам. А в найближчій перспективі варто розглянути можливість визнання шенгенських віз на території України.

На сьогодні принаймні 15 держав, в т.ч. Албанія, Сербія, Чорногорія, Македонія, Боснія і Герцеговина та Грузія повністю або частково дозволили власникам шенгенських віз перебувати на своїй території. Базуючись на досвіді найближчих сусідів, Україна могла б також повною мірою або частково визнавати шенгенські візи підставою для в'їзду на її територію, що дасть змогу розвантажити ві-

тчизняну консульську систему. Однією зі сфер для потенційних перетворень також є зміна підходів до проведення співбесід із заявниками на отримання візи. В Україні визначено окремий перелік із 70-ти держав світу, від громадян яких вимагається проходження особистої співбесіди в її дипломатичних представництвах України та візових центрах (так званий перелік «країн міграційного ризику»).

Візовий кодекс ЄС також дає змогу консульствам запросити заявника на співбесіду, але вже на етапі розгляду заявки і в обґрунтованих випадках. Загалом, усе залежить від конкретних обставин, оскільки окремого переліку «країн міграційного ризику» в ЄС немає. Необхідність проходження особистої співбесіди для отримання української візи є викликом для іноземців з «країн міграційного ризику», тому що частина цих держав не має дипломатичних представництв України і відповідно їхнім громадянам доводиться їздити для виконання цієї процедури до іншої країни.

Запровадження відеоінтерв'ю та відкриття нових візових центрів – це потенційні можливості для вирішення цієї проблеми, однак для точного оцін впливу цих новацій потрібен польовий моніторинг процесів видачі віз у «країнах міграційного ризику». Крім того, значною є відмінність у підходах до оформлення віз у пунктах пропуску через державний кордон України та зовнішні кордони країн ЄС.<sup>442</sup>

В Україні має право оформлювати візи Департамент консульської служби МЗС України або його представництво у конкретно визначених законодавством випадках. В ЄС повноваженнями із видачі віз у пунктах пропуску наділені прикордонні служби, котрі можуть оформити візу особам, які не мали змоги подати візову заявку заздалегідь

---

<sup>442</sup> Коментований переклад Візового кодексу Європейського Союзу. URL: [http://visa.ist.ua/wp-content/uploads/2015/11/novisa\\_publics1274302269.pdf](http://visa.ist.ua/wp-content/uploads/2015/11/novisa_publics1274302269.pdf).

і на вимогу можуть надати додаткові документи, що обґрунтовують непередбачувані й обов'язкові причини для в'їзду. Відповідно повернення цих осіб назад у країну проживання можна вважати гарантованим. Такий, на наш погляд, підхід варто застосувувати в Україні.

Дещо відрізняється на сьогодні, однак вартість консульського збору при оформленні віз до України та країн ЄС і в майбутньому ця різниця буде більш значною. Візовий кодекс ЄС визначає консульський збір за оформлення короткотермінової шенгенської візи у розмірі 60 євро для повнолітніх громадян і 35 євро для громадян віком від 6 до 12 років. При цьому на рівні Ради ЄС досягнуто домовленостей щодо збільшення цього збору до 80 євро. При оформленні будь-якої категорії української візи для заявників віком більш, ніж 6 років консульський збір становить 65 дол. США.

У разі, коли величина збору іноземної держави за оформлення віз для громадян України становить більше, ніж 65 дол. США, громадянам збір справляється з урахуванням принципу взаємності. Іншою відмінністю є те, що для оформлення віз до України в терміновому порядку діє подвійний тариф консульського збору, а також в українському законодавстві виділено дещо розширений перелік категорій осіб, яким оформляють візи здійснюється за нульовою тарифною ставкою.

Таким чином, зважаючи на відмінності у процедурах оформлення віз для в'їзду до України та країн ЄС, пропонуємо:

– розглянути можливість гармонізації переліку країн, громадяни яких звільняються від оформлення візи при в'їзді до України та країн ЄС за рахунок запровадження безвізових режимів із країнами з «білого списку» ЄС (список країн світу, з якими ЄС вже має безвізовий режим);



– внести зміни до законодавства про прикордонний контроль з метою визнання шенгенських віз на території України;

– дозволити представникам українських закордонних дипломатичних установ у разі обґрунтованої необхідності запрошувати на співбесіди заявників на візу, відмінивши обов'язкові співбесіди для громадян з «країн міграційного ризику»;

– надати повноваження з видачі віз у пунктах пропуску на державному кордоні Державній прикордонній службі України;

– розглянути можливість гармонізації підходів до справляння консульського збору для окремих категорій осіб, зокрема дітей віком від 6 до 12 років тощо.

На сьогодні в Україні створено законодавче підґрунтя для введення системи електронних повідомлень про намір відвідати Україну. Про необхідність запровадження цієї новації йдеться у рішеннях РНБО, Плані заходів на 2018–2021 роки з реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року і урядовому законопроекті «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення контролю за в'їздом в Україну іноземців та осіб без громадянства».

Згідно з положеннями вищезазначеного законопроекту, електронне повідомлення про намір відвідати Україну – це інформація, подана в електронному вигляді іноземцем, який є громадянином держави міграційного ризику, та/або особою без громадянства, яка постійно проживає на території цієї країни, про запланований в'їзд в Україну, перебування на її території та виїзд з України. Державою міграційного ризику називають державу, для громадян якої за рішенням Кабінету Міністрів України може встановлюватись особливий режим в'їзду в Україну та виїзду з України з метою протидії нелегальній міграції.

Електронне повідомлення про намір відвідати Україну передусім мають реєструвати громадян Росії, з якою в Україні діє безвізовий режим, як це зазначено у Плані заходів з реалізації Стратегії державної міграційної політики.

Проте існує вірогідність, що до переліку держав міграційного ризику можуть зарахувати усі 70 країн, для громадян яких запроваджено особливі посилені умови в'їзду в Україну – проходження особистої співбесіди для оформлення візи і фіксація біометричних даних на кордоні. У такому разі електронне повідомлення лише дублюватиме функції візового клопотання для громадян з цих країн і створюватиме додаткові бар'єри для в'їзду в Україну.

У 2016 р. Європейською комісією анонсовано запровадження нової Системи авторизації в'їзду до країн ЄС (ETIAS), яка планується до запуску у 2021 році. Головною відмінністю цієї системи від вітчизняної є те, що ETIAS спрямована не на громадян із «держав міграційного ризику», а на тих, хто користується безвізовим режимом з ЄС. Електронна авторизація в ETIAS буде платною (7 євро) і дозволить в'їзд протягом трьох років, після чого мандрівникам потрібно буде авторизуватись повторно. Подібним чином працюють системи попереднього повідомлення про в'їзд в Австралії (ETA), США (ESTA), Канаді (eTA).

Враховуючи міжнародний досвід, пропонуємо запровадити в Україні систему попереднього повідомлення про в'їзд для громадян «безвізових» країн. Це дасть змогу посилити контроль щодо іноземців, які оминають «фільтри» консульських установ, зокрема стосовно громадян Росії, а також збільшити надходження до державного бюджету за умови здійснення плати за авторизацію.

У перспективі це спростить інтеграцію вітчизняної візової системи з європейською ETIAS у разі набуття Україною статусу кандидата на приєднання до ЄС.<sup>443</sup>

Дієвим методом протидії нелегальній міграції, на нашу думку, є імміграційна амністія. Міграційна амністія (легалізація) – це державна програма, відповідно до якої держава надасть можливість іноземцям, які перебувають на її території з порушенням законодавства, отримати законний статус.

Як відомо, міграційне законодавство України дозволяє легальне проживання іноземцям або людям без громадянства на території країни. Крім цього, в окремих випадках національне законодавство передбачає можливість отримати громадянство, тобто натуралізуватися.

Проте вирішення питання нелегального статусу мігрантів у нашому суспільстві, гальмує агресивна критика, що змушує інколи припиняти навіть його обговорення. Основними опонентами є державні органи, які «постійно та вдало» ведуть боротьбу із нелегальною міграцією. Іншими опонентами є радикальні та націоналістичні організації. Вони дуже жорстко критикують подібну ініціативу. Для них загалом не прийнятний обраний спосіб часткового вирішення проблеми із проживанням іноземців в Україні. Вагомими «аргументами», «фактами» та «доказами» при цьому є невідомі африканські хвороби, полярність менталітетів, збільшення податків для соціальних виплат іноземцям, перенасичення ринку праці малокваліфікованими працівниками.

На офіційному веб-сайті Міграційної служби України на початку 2020 р. запущено соціологічне опитування щодо ставлення громадян України до міграційної амністії. Дослідження тривало з 24 лютого по 31 березня 2020 р.

---

<sup>443</sup> Все про нові правила безвізу з ЄС: документи, «довідки» та підстави для відмови. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/01/22/7105390/>.

Публікації про проблеми європейських країн, які виникають через політику мультикультурності, здебільшого лише посилювали позицію опонентів міграційної амністії. Однак ситуація щораз змінюється. І не тільки військова агресія Росії змінила кут погляду на проблему. Міграційна криза в Європейському Союзі, погана демографічна ситуація в Україні, відтік працездатного та молодого населення у пошуках кращого життя – це основні аргументи ухвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. Проте в цьому документі питанню міграційної амністії присвячений єдиний п. 10, який не містить конкретики та не визначає часових меж реалізації заходів.<sup>444</sup>

Цікавим для вирішення цього питання сенсі є досвід США, Греції, Італії, інших країн Західної Європи, які за часів боротьби з нелегальною міграцією використовували так звані амністії або програми легалізації, спрямовані на те, щоб упорядкувати перебування на своїй території іноземних громадян, які перебувають у країні незаконно. Незважаючи на жорстку імміграційну політику, що об'єднує ці держави, програми легалізації вони використовуються там доволі широко з охопленням ними до декількох сотень тисяч людей.

У програмах легалізації (законодавчої амністії) можна визначити певні спільні риси. Так, всі програми, як правило, встановлюють тимчасові рамки, протягом яких можна подати клопотання. Цей термін становить від двох місяців до року. Встановлюється також мінімальний термін незаконного проживання шляхом ретроактивного визначення дати. І тільки незаконні іммігранти, які в'їхали в країну до настання такої дати, підпадають під умови амністії. Цей термін в різних країнах становить від декількох місяців

---

<sup>444</sup> Чи потрібна Україні міграційна амністія? URL: <https://r2p.org.ua/chy-potribna-v-ukrayini-migracijna-amnistiya/>.

до п'яти років. У деяких випадках (наприклад, у США) заявники при поданні клопотання повинні сплатити мито значного розміру. В інших країнах мито відсутнє або дуже невелика. Результатом позитивного розгляду клопотання, як правило, є тимчасове (як мінімум на рік) або постійне право на проживання, у всіх випадках має на увазі право на роботу. Іноді особи, легалізовані таким шляхом, не відразу отримують права, що надаються іншим категоріям іммігрантів, – на возз'єднання з сім'єю, на користування різними соціальними допомогам.

Для успіху таких програм необхідно проведення попередніх широких інформаційних кампаній, розрахованих безпосередньо на групи іммігрантів, яким вони адресовані. Важливим фактором успіху програм легалізації також є участь у них неурядових організацій і груп адвокатів, що підвищує ступінь довіри заявників до цих програм.

Можна розподілити законодавчі амністії для іноземців на дві групи: спрямовані на всіх осіб, які незаконно перебувають у країні іммігрантів, і на певні їхні групи. В США загальна законодавча амністія проводилася тільки один раз, у 1987 р., і відповіді реалізовувалися тільки програми, розраховані на конкретні групи іммігрантів (залежно від країни походження, а також у межах програм легалізації працівників сільськогосподарської галузі). У деяких країнах Західної Європи, навпаки, саме загальні амністії є регулярними. Розглянемо тільки програми спільних амністій, оскільки питання їхнього надання окремим групам іноземців доволі специфічне, хоча як правило, в цьому разі передбачаються більш м'які умови порівняно із загальними програмами.

Поширеним у більшості країн Західної Європи підходом є практика надання постійного права на проживання шукачам притулку, чий клопотання з тих чи інших причин не розглядаються протягом тривалого проміжку часу.

Така практика досить близька до амністії для незаконно перебувають у країні, але має певні особливості.

У країнах Західної Європи і США подібні програми користуються підтримкою населення, яке, очевидно, вбачає більшу загрозу в існуванні нелегальної міграції, ніж у легалізації вже присутніх добросовісних («*bona fide*») мігрантів.

У деяких країнах для проведення законодавчої амністії для іноземців, які незаконно перебувають на їхній території, ухвалювали спеціальні законодавчі акти. В інших державах достатньо було підзаконних нормативних актів уряду або його структурних підрозділів. У Греції законодавчі положення про проведення амністії для іноземців, які незаконно перебувають у країні іноземців були введені президентськими указами. У Бельгії така амністія була оформлена декретами уряду, що викликало певну критику з боку християнських демократів, керівництво яких вважає, що критерії амністії доволі важливі, щоб закріпити їх у законодавчому акті.

Оголошуючи амністію, держава встановлює передусім умови, яким має відповідати заявник для позитивно-го вирішення питання про легалізацію. Визначимо базові критерії оголошення амністії, спільних для різних держав.

Основний критерій – це встановлення терміну перебування на території країни до моменту оголошення амністії. Цей термін може бути різним у різних країнах. Так, у США при оголошенні програми амністії в 1986 р. вона поширювалася на іноземців, які прибули в країну до 1 січня 1982 р. Оскільки реалізація програми розпочалася в середині 1987 року, термін проживання до моменту подачі заяви мав становити не менше п'яти років. Такий термін доволі довготривалий, що може спричинити виключення значної кількості нелегальних іммігрантів з програми і, таким чином, вона може не досягти задекларованої мети. Проте кількість людей, легалізованих у межах цієї програ-

ми, є найбільшою серед аналогічних разових програм – 1,6 мільйона осіб. Важливою і загальною умовою для багатьох країн є наявність у заявника постійного місця роботи або джерела доходу. Так, у Греції заявник має сплатити внески до фонду соціального страхування не менше ніж за 40 робочих днів. В Італії потрібно пред'явити трудовий договір або ліцензію на здійснення приватної практикою або діяльністю. У США заявник має представити свідчення своєї фінансової самостійності, тобто довести, що він не матиме потреби в соціальній підтримці незаможних-верств населення. Іноді, як наприклад, в Італії, заявник має підтвердити спроможність придбати або орендувати житлове приміщення.

У країнах, де законом встановлюються імміграційні квоти, іноземців, легалізованих таким шляхом, як правило, не враховують. В Італії встановлена окрема квота для осіб, яким забезпечується отримання права на проживання відповідно до умов програми.

Ця квота ділиться за країнами походження, для кожної з яких існує певний ліміт. Якщо мігранти подали заяви в поточному році після того, як квоти вичерпані, вони користуються правом на першочергове отримання посвідки на проживання в межах квоти наступного року. У багатьох країнах на відміну від США, члени сімей мігрантів можуть приєднатися до них негайно і вони не зараховуються до жодної квоти.

У багатьох випадках від заявників вимагають медичні довідки про стан здоров'я. Наприклад, у Греції необхідна довідка з державної поліклініки. У США, навпаки, потрібно представити результати медичного огляду, проведеного не за державні кошти.<sup>445</sup>

---

<sup>445</sup> Ольга Чернышова. Законодательные амнистии для незаконных иммигрантов: опыт западных стран. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2002/073/analit06.php>.

Таким чином, відповідно до глобалізаційних тенденцій та євроінтеграційного курсу нашої країни, актуальним нині є питання запровадження міграційної амністії. В цьому разі, традиційний шлях боротьби з нелегальною міграцією через посилення адміністративно-репресивних заходів, який донині цих пір обирала Україна, буде доповнений можливістю для іммігрантів легалізувати своє перебування в країні, бути законотружними платниками податків і повноправними членами громадянського суспільства. При цьому необхідно використовувати досвід держав, які подібні проблеми, вирішували, використовуючи також програми легалізації.

З огляду на вищезазначене пропонуємо доповнити розділ 3 Закону України «Про імміграцію» наступною статтею за назвою «Порядок надання міграційної амністії» й акцентувати увагу на процедурі її надання амністії для таких категорій іммігрантів:

- іммігранти, які не мають законних підстав перебувати на території країни;
- іммігранти, які законно перебувають на території країни;
- іммігранти, які брали участь у військових діях на сході України як комбатанти, цивільні помічники, волонтери військових госпіталів, добровольці.

Крім того, потрібно встановити термін перебування на території країни до моменту оголошення амністії.

Успіх програм легалізації здебільшого залежить від того, наскільки заявники довіряють органам, до яких вони звертаються. Передусім мігранти мають бути впевнені, що інформація про їхнє незаконне перебування в країні не буде використана проти них. Для цього необхідне закріплення гарантій заявникам у відповідному, що описує проведення та умови програми. Тільки коли такі гарантії реально існують, можна розраховувати на масові звернен-



ня з боку мігрантів, які через страх штрафів і депортації звикли приховувати інформацію про себе від будь-яких державних органів.

Проаналізувавши вищевикладине, можна дійти таких висновків. По-перше, потрібно розширити цифрову підтримку, а саме мінімізувати особисті контакти консульських працівників з аплікантами водночас зі збільшенням обсягу комунікації між ними; забезпечити широкі можливості проведення співбесіди онлайн; розширити перелік країн, для громадян яких доступна електронна віза (ершою групою можуть бути країни, де зараз отримують стандартну візу: Саудівська Аравія, Індія, Туркменістан, ПАР, Уругвай, Венесуела, Мадагаскар, Філіппіни); запровадити електронні черги (як у форматі попереднього запису, так і ad hoc реєстрації; визначити порядок видання талонів на території консульства) за зразком системи, що діє в ДМС України.

По-друге, слід створити умови для підвищення рівня знань працівників Прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, консульських установ і співробітників візових центрів щодо чинності міжнародних стандартів і новацій в оцінюванні ризиків їхньої діяльності, регулярно ознайомлювати з оновленнями вітчизняного законодавства та нормативних актів нашої країни, проводити навчання з виявлення й уникнення дискримінації у консульській практиці тощо.

По-третє, варто також запровадити повністю автоматизований комплекс дій з перевірки візових клопотань із залученням систем Інтерполу, СБУ України, АДПС України, ДФС України.

По-четверте, реалізуючи євроінтеграційні прагнення нашої країни, доцільно продовжити діяльність з адаптації та гармонізації нормативно-правової бази України у візовій сфері із законодавством ЄС.

---

---

## ВИСНОВКИ

---

---

У результаті проведеного дослідження, автором сформульовано основні висновки, пропозиції та рекомендації, що полягають у такому:

1. У сучасному адміністративному праві категорія «міграційна політика» потребує нового переосмислення та розвитку. Зважаючи на те, що ця категорія розглядається в багатьох вимірах – в економіці, соціології, міжнародних відносинах та політології, виникає необхідність уточнення поняття «міграційна політика» в межах міграційного законодавства, оскільки воно має полідисциплінарну природу.

У дослідженні сформульовано авторське визначення цього терміна. Міграційна політика – це сукупність заходів (комплекс правових, фінансових, адміністративних та організаційних), на яких базуються управлінські рішення щодо регулювання міграційних процесів із позицій міграційних пріоритетів, євроінтеграційних процесів, упорядкування міграційних потоків, боротьби із нелегальною міграцією, які мають регулюватись публічними інституціями, що наділені відповідними владними повноваженнями.

Обґрунтовано систему принципів, на яких заснована сучасна міграційна політика: системності, комплексності, об'єктивності, науковості, перспективності, ситуативності, законності, своєчасності, інноваційності.

2. Генезис розвитку міграційної політики в Україні розглянуто крізь призму обставин і причин міграційних процесів, які виникали в різні періоди її формування,

та чинних нормативно-правових актів, спрямованих на їхнє регулювання, зокрема висвітлено такі питання: розпад Радянського Союзу та наявність «вимушених» міграцій в умовах економічної кризи перехідного періоду; облаштування в Криму колишніх депортованих осіб; трудова міграція; репатріація вихідців з України на історичну батьківщину; зовнішня міграція; реінтеграція внутрішньо переміщених осіб; візова лібералізація з ЄС і міжнародна співпраця у сфері міграції з іншими державами світу.

Зважаючи на певний прогрес у сфері розвитку державної міграційної політики України, що спостерігається протягом останніх кількох років, нашій державі насамперед слід забезпечити чітке та комплексне управління міграційними процесами.

3. Суть державної міграційної політики розкрито через характеристику ознак, які відображають її зміст, та за допомогою класифікації міграційних процесів. Зроблено висновок, що державна міграційна політика – це цілеспрямована діяльність держави, пов'язана з прийняттям відповідних управлінських рішень щодо регулювання міграційних процесів, виявлення та подолання міграційних викликів і ризиків з метою поліпшення умов життя людей, забезпечення суспільного та світового порядку.

Таке визначення дає змогу синтезувати найважливіші ознаки державної міграційної політики. Першою ознакою є те, що фіксується момент, коли державна міграційна політика виражає діяльність політичних суб'єктів для отримання визначених результатів.

Друга ознака визначає, що під час реалізації державної міграційної політики діють державні органи виконавчої влади, компетенцією яких є її здійснення для досягнення різних цілей та інтересів. Державні органи виконавчої влади з об'єктивною необхідністю взаємодіють для забезпечення виконання головної мети.

Третьою ознакою є глибинна, суттєва риса державної міграційної політики як суспільного явища – це її прямиий або непрямий зв'язок з політичною владою. Тільки ця суттєва риса дає змогу відокремити міграційну політику від інших суспільних явищ. У цьому розумінні міграційна політика є складовою відповідних напрямів зовнішньополітичної, економічної, демографічної, соціально-інтеграційної, соціально-культурної й іншої діяльності держави, її структур та інститутів. Міграційна політика є взірцем взаємозв'язку і взаємозалежності внутрішньої та зовнішньої політик держави.

Четверта ознака характеризує вплив державної міграційної політики на інтереси мільйонів людей, оскільки вона є багатоцільовою. Одна з головних і довготермінових цілей такої політики – створення необхідних умов для поліпшення життя людини.

П'ята ознака – формалізація державної міграційної політики України у певні стандарти, що забезпечать її цивілізацію. Для України адаптація до міграційної політики об'єднаної Європи передбачає досягнення відповідності європейським стандартам у сфері міграційного законодавства та менеджменту. Правові норми, котрі є обов'язковими для країн-членів Євросоюзу, так звані «*acquis communautaire*», необхідно поступово адаптувати до законодавства, а адміністративна практика має бути наближена до загальноприйнятої в Європі.

Шоста ознака дає змогу охарактеризувати міграційну політику з правової точки зору, де увага зосереджується на концептуальних підходах до аналізу правової системи та її ролі в розвитку і функціонуванні молоді України держави.

Загалом дослідження державної міграційної політики потрібно здійснювати відповідно до її мети, яка зазначена в Концепції державної міграційної політики України. Однак ця концепція має також враховувати світові тенден-

ції та сприяти реалізації інтересів України на міжнародній арені як суверенної, демократичної та правової держави. Водночас, така концепція не може застосовуватися лише для вдосконалення законодавчої бази у цій галузі або розроблення певного плану дій (як це пропонують деякі політики). Державна міграційна політика має будуватися на основі базових засад, які можна поділити на три групи: принципи вироблення механізмів і вибору засобів проведення політики; принципи пріоритетних умов; цільовий принцип (кінцевий результат).

4. Державне регулювання міграційних процесів можна розбити на вісім форм, кожна з яких створює умови для досягнення конкретної мети, і відповідно до їхнього здійснення сукупно вони забезпечують функціонування державного апарату у сфері міграції. Такими формами є: створення нормативної бази для правового регулювання міграції, її потоків, облаштування мігрантів; підготовка кадрів для роботи з мігрантами; проведення антикорупційних заходів; формування єдиного банку даних за існуючими потоками мігрантів; створення моделі розвитку міграційних процесів з урахуванням особливостей політичного становища України; підтримка внутрішньо переміщених осіб; здійснення державного імміграційного контролю для забезпечення державних інтересів України; необхідність облаштування вимушених мігрантів.

5. Систему суб'єктів формування державної міграційної політики України можна розподілити на дві групи: суб'єкти загального регулювання міграційних процесів; органи публічного управління, що здійснюють безпосереднє регулювання міграційних процесів в Україні.

Першу групу суб'єктів формують: Президент України, Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи судової влади, органи місцевого самоврядування. Саме на них покладаються

завдання та функції щодо регулювання, контролю та нагляду за дотриманням прав і свобод іноземців та осіб без громадянства, іммігрантів, біженців, забезпечення належних умов їхнього перебування на території України.

До другої групи належать органи виконавчої влади, правоохоронні органи. На національному рівні ці функції покладені на такі державні органи та відомства: Державну міграційну службу України, Державну прикордонну службу України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство у справах ветеранів України, тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, Міністерство соціальної політики України, Службу безпеки України, Раду національної безпеки і оборони України та Державну митну службу України.

6. Аналіз правового забезпечення державної міграційної політики України проведений на основі поетапного розвитку міграційного законодавства нашої країни, який, спрямованого на досягнення таких трьох цілей: забезпечення ефективного управління міграційними процесами (обсягом і спрямованістю міграційних потоків) у державі, в т.ч. регулювання в'їзду та виїзду мігрантів, через здійснення імміграційного контролю; організацію внутрішньої адаптації й інтеграції іммігрантів на території України; формування моніторингу та запобігання виникненню міграційних викликів і загроз за розвитку глобалізаційних процесів у світі.

У формуванні й становленні внутрішнього міграційного законодавства України можна умовно визначити чотири етапи: 1) 1991–1996 рр. – період формування інститутів українського міграційного законодавства; 2) 1996–2013 рр. – період подальшої розробки, вдосконалення, систематизації та можливої кодифікації міграційного законодавства; 3) 2013 р. – період уповільнення процесу законотворчості

у міграційній сфері внаслідок гібридної війни Росії проти України; 4) 2014 р. – період нових міграційних викликів у ході реалізації євроінтеграційних прагнень України.

7. Визначено, що адміністративне правопорушення в міграційній сфері – це передусім діяння, поведінка, вчинок індивіда, дія чи бездіяльність, акт зовнішнього виявлення ставлення особи до реальної дійсності, інших людей, держави, суспільства. На основі аналізу поданого вище визначення зроблено висновок, що дія (бездіяльність), за яку законодавцем передбачається можливість притягнення особи до адміністративної відповідальності, має містити такі характерні ознаки, як протиправність, винність, суспільну шкідливість і караність.

Основний перелік правопорушень міграційного законодавства, які вважаються адміністративними, міститься у гл. 15 КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління»: проживання без паспорта (ст. 197 КУпАП); умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності (ст. 198 КУпАП); прийняття на роботу без паспорта (ст. 200 КУпАП); незаконне вилучення паспортів і прийняття їх у заставу (ст. 201 КУпАП); порушення прикордонного режиму, режиму в пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду та виїзду (ст. 202 КУпАП); порушення іноземцями й особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України (ч. 1 ст. 203 КУпАП); невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну (ст. 203-1 КУпАП); порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців і осіб без громадянства й оформлення для них документів (ст. 204 КУпАП); незаконне перетинання або спроба незаконного перетинання державного кордону України (ст. 204-1 КУпАП); порушення порядку в'їзду на тимчасо-

во окуповану територію України і виїзду з неї (ст. 204-2 КУпАП); порушення порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції (ст. 204-3 КУпАП); порушення порядку в'їзду до району проведення антитерористичної операції або виїзду з нього (ст. 204-4 КУпАП); невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців та осіб без громадянства (ст. 205 КУпАП); порушення порядку надання іноземцям і особам без громадянства житла, транспортних засобів і сприяння в наданні інших послуг (ст. 206 КУпАП); незаконне перевезення іноземців й осіб без громадянства територією України (ст. 206-1 КУпАП).

8. Досліджено особливості адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства України крізь призму таких міграційних процесів, як імміграція, нелегальна міграція, внутрішня міграція та трудова міграція. У ході дослідження імміграції акцент зроблено на адміністративному видворенні за межі України іноземців та осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок щодо застосування особливих санкцій до іноземців. На думку автора, адміністративні стягнення у вигляді застосування штрафу до вищезгаданих правопорушників не є ефективними через такі об'єктивні причини: застосовується велика кількість процесуальних дій щодо прийняття рішень про примусове повернення і видворення; витрачаються значні кошти з державного бюджету на утримання іноземців й осіб без громадянства в пунктах їхнього тимчасового перебування; надаються відповідні послуги щодо оформлення документів і вчинення дій, пов'язаних із примусовим видворенням, проїзних квитків тощо.

Примусове видворення передбачає набагато вищий ступінь контролю і не є самостійним адміністративно-правовим заходом, а тільки наслідком попереднього ухвалення стосовно



індивіда рішення про примусове повернення, скасування дозволу на імміграцію, відмову у наданні статусу біженця або особи, яка потребує тимчасового або додаткового захисту.

Нелегальна міграція є явищем, яке істотно впливає на стан правопорядку та спричиняє напругу у сфері налагодження міжнародних зв'язків. У сучасних умовах вона виявляється в нових формах, що передбачає необхідність здійснення відповідного реагування.

Адміністративні правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, протидія яким є компетенцією Держприкордонслужби України, поділяються на два види: адміністративні правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, справи про які розглядаються посадовими особами цієї служби; адміністративні правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, справи про які розглядають посадові особи інших уповноважених органів, а прикордонники уповноважені складати протоколи про ці правопорушення.

За суб'єктом складом адміністративні правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією, протидія яким є компетенцією Держприкордонслужби України, поділяють на такі: адміністративні правопорушення із загальним суб'єктом (ст. 204-1, 204-2, 205, 206 КУпАП); адміністративні правопорушення із спеціальним суб'єктом, яким є або фізична особа (ч. 3 ст. 185-3, ч. 2 ст. 203, ст. 204, 206-1, 207 КУпАП, а також ст. 1 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», коли перевізником є фізична особа — підприємець, який здійснює міжнародні пасажирські перевезення), або юридична особа (ст. 1 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень», коли перевізником є юридична особа); порушення у сфері охорони державного кордону (ст. 185-10, 202 КУпАП).

На думку автора, згадані протиправні діяння потрібно виокремити серед інших видів адміністративних правопорушень, що посягають на встановлений порядок управління і також чітко визначити стягнення, що можуть бути застосовані за їхнє вчинення, та процесуальні повноваження органів Держприкордонслужби України.

Тенденція до збільшення кількості правопорушень у сфері вимушеної міграції спричинена такими обставинами: прогалини в законодавстві; відсутність упродовж тривалого періоду Єдиного електронного реєстру переселенців; фактична неможливість установалення дійсної кількості людей, які померли чи зникли на територіях проведення антитерористичної операції; порушення процедури видачі довідки внутрішньо переміщеним особам; нестача дієвого контролю за внутрішньою міграцією в країні та здійсненням процедури реєстрації місця проживання особи.

Проступки в паспортно-реєстраційній системі також є різновидом порушень міграційного законодавства. Паспортно-реєстраційна система – це один з інститутів регулювання міграційних процесів у державі. Ця система не тільки дає змогу посилити національну безпеку, здійснювати нагляд за виконанням громадянами їхніх обов'язків, а й забезпечує реалізацію особами своїх прав, свобод та інтересів.

Вважаємо, що у КУпАП мають бути закріплені такі проступки, як порушення обов'язків, що покладаються на реципієнтів адресної соціальної допомоги, подання документів із недостовірними відомостями, ухилення від надання інформації, що може призвести до припинення чи зменшення витрат.

Незважаючи на різноманіття видів адміністративних покарань, передбачених КУпАП, за порушення законодавства у сфері трудової міграції застосовуються лише деякі з них: адміністративний штраф; адміністративне видворення за межі України іноземного громадянина або особи

без громадянства. Доцільно також розглянути можливість застосування до працедавців, які порушили обов'язок із відшкодування витрат, пов'язаних з адміністративним видворенням за межі країни або депортацією залучених ними іноземних громадян, окрім стягнення адміністративного штрафу, такого покарання, як адміністративне призупинення діяльності юридичної особи.

Притягнення осіб до адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства – це один з найбільш ефективних засобів боротьби з порушеннями в цій сфері. Саме тому удосконалення правового регулювання процедури накладення адміністративних стягнень сприятиме подальшому зміцненню законності та забезпеченню захисту прав осіб, щодо яких застосовується адміністративна відповідальність у сфері врегулювання міграційних процесів в Україні.

9. Для удосконалення різних аспектів адміністративної відповідальності у сфері міграції потрібно застосувати такі два елементи: змінити зміст процесу реформування системи адміністративної відповідальності у сфері міграції та відповідного змісту норм Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП); удосконалити інші нормативно-правові акти, які встановлюють адміністративну відповідальність.

Гармонізація міграційного законодавства передбачає необхідність подальшої систематизації законодавства про адміністративні правопорушення у галузі законодавства про міграцію, зокрема доцільно об'єднати всі склади, закріплені на сьогодні в різних розділах Особливої частини КУпАП у самостійну за назвою «Адміністративні правопорушення у сфері міграції», де передбачити адміністративну відповідальність за порушення міграційного законодавства.

Для гармонізації законодавства України та Європейського Союзу про адміністративну відповідальність у сфе-

рі міграції потрібно внести відповідні зміни і доповнення у чинне законодавство.

З огляду на це доцільно закріпити положення про єдине нормативне джерело адміністративної відповідальності. Тільки державний рівень правового регулювання адміністративної відповідальності дасть змогу забезпечити єдність правового статусу громадянина, іноземця, особи без громадянства, біженця, захист його законних прав та інтересів, єдиний масштаб відповідальності за адміністративне правопорушення.

Варто взяти до уваги інкорпорацію під назвою «Особливості міграційного законодавства України» – якісно-правову систематизацію нормативних актів, який полягає у зведенні їх у збірники, у певному порядку без зміни змісту. Сформував офіційний збірник інкорпорованих актів має відповідний компетентний орган, а саме Кабінетом Міністрів України.

Такий збірник дасть змогу поєднати всі існуючі на сьогодні закони і підзаконні акти різних органів державної влади, що регулюють питання міграції населення (як зовнішньої, так і внутрішньої), а також вирішити проблему адміністративних деліктів, що вчиняються іноземними громадянами, які вчинені цими громадянами й особами без громадянства на території України.

Визначити адміністративну відповідальність іноземних громадян і осіб без громадянства на території нашої країни, збірник законів має базуватися на положеннях КУпАП, а також урахувувати норми міжнародного права, в т.ч. щодо аспектів реалізації євроінтеграційної політики.

10. Реформування міграційної сфери помітно активізувалося лише після отримання нашою державою на саміті Україна-ЄС у листопаді 2010 р. Плану дій з лібералізації візового режиму. Фактично конкретно розвиток державної міграційної політики України під впливом євроінте-

граційних процесів розпочався з ухвалення законодавчого рішення про лібералізацію ЄС візового режиму для нашої країни, офіційно опублікованого 22 травня 2017 р. Проаналізувавши виконання Плану дій з лібералізації візового режиму, який складається з чотирьох блоків питань безвізового діалогу, зроблено висновок, що однією з основних перешкод, які впливають на ефективність реалізації угоди є недосконалість нормативної бази, яка регулює процедури примусового видворення іноземних громадян з території України, зокрема повернення на територію громадянства або постійного проживання осіб, повернутих в Україну відповідно до визначеного порядку. Особливу увагу слід приділити також врегулюванню питань інституційного забезпечення реалізації державної міграційної політики, створенню ефективних механізмів моніторингу міграційних потоків в Україні. Незважаючи на те, що законодавство України в загалом відповідає європейським і міжнародним стандартам у сфері боротьби з відмиванням доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму, його вдосконалення слід продовжувати відповідно до тенденцій розвитку законодавства Європейського Союзу загалом.

11. Спільну міграційно-правову політику ЄС та України можна охарактеризувати у аналізі декількох різних підходів. Перший підхід характеризує реформування міграційної політики України в результаті співпраці з ЄС; другий – посилення інституційного потенціалу Державної міграційної служби України; третій – інтеграцію біженців та іммігрантів в Україні; четвертий – реінтеграцію внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україні.

Виконуючи завдання з візової лібералізації, Україна істотно просунулась у законодавчому забезпеченні політики інтегрованого управління кордонами, зокрема затверджено Національну стратегію інтегрованого управління кордонами

до 2025 року, яка містить національно адаптовані кращі європейські практики на основі європейських принципів інтегрованого управління кордонами за 11-ма напрямками та завданнями, визначеними ст. 4 Регуляції ЄС 2016/16248.

Щодо діяльності Державної міграційної служби України, то відбулося зниження адміністративних бар'єрів для свободи пересування населення України, зокрема, підвищено рівень безпеки документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, та процедури їхньої видачі, а саме запроваджено їхню видачу із застосуванням засобів Єдиного державного демографічного реєстру біометричних проїзних документів, які відповідають стандартам Міжнародної організації цивільної авіації (ICAO), в т.ч. в консульських установах України за кордоном.

Позитивним моментом також є автоматизація процесів у сфері міграції, зокрема впроваджено національну систему біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців й осіб без громадянства, за допомогою якої забезпечується встановлення особи іноземця чи особи без громадянства, яка в'їжджає в Україну, виїжджає з України, здійснення контролю за дотриманням правил перебування на її території; запроваджено електронні сервіси, які діють у режимі он лайн; реалізуються відповідні профілактичні програми з метою протидії нелегальній міграції тощо.

З'ясовано, що український уряд інтерпретує поняття «інтеграція» та «реінтеграція» обмеженим способом, здебільшого як забезпечення певних прав людини, а не як двосторонній процес, в якому задіяні мігранти та громадяни і який допомагає їм адаптуватися. Урядові програми не передбачають формування цілісного бачення, а переважно реагують на внутрішній тиск чи вимоги міжнародних партнерів, як у разі плану дій щодо інтеграції біженців.

Відповідно Уряд України має залучати міжнародних експертів з питань міграційної політики для надання допомоги в ході її реалізації, в т.ч. інтеграції мігрантів. В іншому разі прогрес у багатьох сферах «міграційного пакета» може бути під загрозою. Варто також переглянути найкращі практики інтеграції мігрантів у країни ЄС, зокрема багаторівневе управління міграцією та інтеграцією мігрантів, ініціювати подібні пілотні проекти в Україні. Одночасно слід посилити співпрацю з міграційними службами, міністерствами праці та соціальними службами у країнах ЄС.

Уряду України потрібно застосувати результати досліджень, проведених аналітичними центрами щодо інтеграції та реінтеграції іммігрантів, біженців та ВПО, які підтверджують, що найбільш ефективні програми інтеграції базуються на місцевих ініціативах, а не на урядових директивах.

ЄС має налагодити процес вирішення питання міграції та інтеграції шляхом ведення відповідної політики, здійснення міждержавної координації та діалогу з Україною. Це підвищить прозорість процесу прийняття політичних рішень, поліпшить їхню якість та дасть змогу відійти від маніпулятивної політики «зачинених дверей».

12. Загалом процес імплементації стандартів країн ЄС щодо розвитку державної міграційної політики України потрібно розглядати за трьома основними напрямками.

По-перше, Україна як країна походження численних трудових мігрантів докладає значних зусиль для досягнення із зарубіжними державами домовленостей щодо працевлаштування та соціального захисту працівників-мігрантів. Відповідні угоди укладаються на двосторонньому рівні.

По-друге, Європейський Союз, зацікавлений у контрольованій міграції на свою територію та гарантіях внутрішньої безпеки, надає Україні допомогу у розбудові інфраструктури охорони кордону та запобіганні нелегальній міграції.

По-третє, постійна взаємодія відбувається щодо забезпечення свободи пересування територією Євросоюзу для українців, умовою чого є підвищення спроможності держави ефективно регулювати міграційні процеси. Значний вплив ЄС на розвиток міграційної політики України виявився також за лібералізації візового режиму.

Доцільно нині розробити відповідно до стандартів ЄС спеціальний Закон України «Про правове врегулювання праці трудових мігрантів», визначивши у ньому чітко статус трудових мігрантів і суттєво спростивши порядок оформлення працевлаштування фахівців, особливо тих, що можуть бути задіяні у сферах виробництва й обслуговування.

Пропонуємо урегулювати на законодавчому рівні порядок і процедуру спрощеного проходження прикордонного і митного контролю. Варто посилити відповідальність працівників митних і прикордонних служб щодо потенційних зловживань з використання «зеленого коридору». Слід узагальнити також судову практику з питань проходження прикордонного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю.

Потребують удосконалення, певного оновлення, адаптації до стандартів ЄС і кодифікації законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти щодо процедури спільного контролю за перетинанням державного кордону.

Практика правозастосування положень відповідних законодавчих актів і відповідальності за порушення встановлених правил перетину кордону часто є вибірковою та фасадною. Значний масив судових рішень про правомірність перетину кордону жодного разу не аналізували та не узагальнювали щодо однокового їхнього застосування, співмірності порушень процедур із відповідальністю.

Небезпідставними є думки подорожуючих щодо неналежного використання «зеленого коридору» та зловживан-



ня посадовими особами прикордонних і митних органів для пришвидшеного перетину кордону.

Варто винести на розгляд ВРУ законопроект «Про спрощення процедури спільного контролю за перетинанням державного кордону («єдиної зупинки»)), який містить зміни і доповнення до Закону України «Про державний кордон України» та Митного кодексу України.

Потребує доопрацювання також нормативне забезпечення фіксації біометричних даних. Ураховуючи усталену практику, недостатнім на сьогодні є детальний опис процедури фіксації. Закон України «Про прикордонний контроль» не містить опису відповідної процедури, а коротка згадка про зобов'язання всіх іноземців та осіб без громадянства подати свої біометричні дані міститься лише у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства».

Варто також визначити термін зберігання біометричних даних у Національній системі біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців й осіб без громадянства для посилення захисту персональних даних.

Беручи до уваги міжнародний досвід, пропонуємо запровадити в Україні систему попереднього повідомлення про в'їзд для громадян «безвізових» країн. Це дасть змогу посилити контроль стосовно іноземців, які оминають фільтри консульських установ, зокрема щодо громадян Росії, а також збільшити надходження до державного бюджету за рахунок плати за авторизацію.

У перспективі це дасть змогу спростити інтеграцію української візової системи з європейською ETIAS у разі набуття Україною статусу кандидата на приєднання до ЄС.

Дієвим методом протидії нелегальній міграції також є імміграційна амністія. Міграційна амністія (легалізація) – це державна програма, відповідно до якої держава дає

можливість іноземцям, які перебувають на її території з порушенням законодавства, отримати законний статус.

Пропонуємо доповнити розділ 3 Закону України «Про імміграцію» статтею «Порядок надання міграційної амністії» і акцентувати увагу на процедуру надання амністії для таких категорій іммігрантів:

- іммігранти, які не мають законних підстав перебувати на території країни;
- іммігранти, які законно перебувають на території країни;
- іммігранти, які брали участь у військових діях на сході України як комбатанти, цивільні помічники, волонтери військових госпіталів, добровольці.

Слід встановити термін перебування іммігрантів на території країни до моменту оголошення амністії.

Успіх програм легалізації здебільшого залежить від того, наскільки заявники довіряють органам влади, до яких вони звертаються. Мігранти передусім мають бути впевнені, що інформація про їхнє незаконне перебування в країні не буде використана проти них. Для цього необхідне відповідне закріплення гарантій заявникам у тому законодавчому акті, який описує етапи проведення та умови програми. Тільки якщо такі гарантії реально існують, можна розраховувати на масові звернення з боку мігрантів, які через страх штрафів і депортації звикли приховувати інформацію про себе від будь-яких державних органів.

---

---

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

---

---

1. Алімова А. Практика зарубіжних країн у сфері соціального захисту внутрішньо переміщених осіб: досвід для України. URL: [http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo\\_1/edu\\_52/fail/7.pdf](http://www.lvivacademy.com/vidavnistvo_1/edu_52/fail/7.pdf).
2. Аналітична записка. Особливості функціонування «єдиної зупинки» (спрощеного перетину кордону). URL: [https://www.irf.ua/edinu\\_zupinku\\_na\\_ukrainskopolskomu\\_kordoni\\_proponuyut\\_udoskonaliti/files/ukr/programs/euro/eu-2013-8-28.pdf](https://www.irf.ua/edinu_zupinku_na_ukrainskopolskomu_kordoni_proponuyut_udoskonaliti/files/ukr/programs/euro/eu-2013-8-28.pdf).
3. Аваков А. Б. Про надсилання Огляду стану адміністративно-правозастосовної діяльності ОВС за 2014 рік / А. Б. Аваков. К.: ГШ МВС України, 2015. С. 8.
4. Адеподжу А. Взаимосвязь между внутренней и международной миграцией: африканская действительность // Международный журнал социальных наук. 1999. № 024. С. 111.
5. Адміністративне право України: [підручник] / [Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дьяченко та ін.]; Ред. Ю. Битяк. К.: Юрінком Інтер, 2005. С. 544.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник]: У 2 т. / Ред. колегія: В. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. С. 584.
7. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. С. 446.
8. Адміністративне право України. / Колпаков В.К. К.: Юрінком Інтер, 1999. С. 736.
9. Андреева Г., Титова Т. Правовое регулирование миграции в Украине. Правовая информация. URL: <http://www.zatulin.ru/institute/sbornik/041/12.shtml>.
10. Адміністративна відповідальність в Україні: [навч. посіб.] / за заг. ред. А. Т. Комзюка. Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2007. С. 80.

11. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: [підручник] / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. С. 584.

12. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.П. Тимошук, ред. І.Б. Коліушко. Київ: Факт, 203. 496 с.

13. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Коломієць Т. О. К.: Істина. 2008. С. 219.

14. Адміністративна відповідальність в Україні: навчальний посібник / за заг. ред. А. Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і доп. Х.: Ун-т внутр. Справ. 2000. С. 99.

15. Адміністрації Держприкордонслужби презентовано Інструкцію щодо національного механізму оцінювання стану інтегрованого управління кордонами в Україні. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/v-administracii-derzhprikordonsluzhbi-prezentovano-instrukciyu-shchodo-nacionalnogo-mehanizmu-ocinyuvannya-stanu-integrovanogo-upravlinnya-kordonami-v-ukraini-/>.

16. Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної безпеки України реалії: монографія. К.: ТАЛКОМ, 2017. С. 576.

17. Артёмов І.В. Проблеми і перспективи входження України в Європейський Союз: Навчальний посібник. Ужгород: Ліра, 2007. С. 384.

18. Бахирин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь / Бахирин А. Б. М.: Книжный мир, 2002. С. 720.

19. Болотіна Н.Б., Феськов М.М. Європейська соціальна хартія (переглянута) і Україна. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/jnn\\_2011\\_3\\_5.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/jnn_2011_3_5.pdf).

20. Безуглий П.Г. Теоретичні засади дослідження міграційних процесів. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/pollife\\_2018\\_1\\_3.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/pollife_2018_1_3.pdf).

21. Безвізовий діалог між Україною та ЄС. План дій з лібералізації візового режиму. URL: [http://www.kmu.gov.ua/document/244813925/План%20д\\_й%20щодо%20л\\_берал\\_зац\\_%20\\_с%20в\\_зового%20режиму%20для%20Укра\\_ни.pdf](http://www.kmu.gov.ua/document/244813925/План%20д_й%20щодо%20л_берал_зац_%20_с%20в_зового%20режиму%20для%20Укра_ни.pdf) (дата звернення 12.08.2019 р.).

22. Бублій М. Методологічні засади формування міграційної політики в Україні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/arpu/2009-2/doc/2/03.pdf>.

23. Блюк Н. В. Про міграційну політику в Україні. URL: [http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34590/1/4\\_20-27.pdf](http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/34590/1/4_20-27.pdf).

24. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для студ. вузов, обуч. по спец. «Юриспруденция» / Бахрах Д.Н. М.: НОРМА, 2000. С. 624.

25. Базылев Б.Т. Юридическая ответственность: теоретические вопросы [Текст]: Учебное пособие / Б.Т. Базылев. Красноярск: Изд-во Красноярского университета, 1985. С.73.

26. Баламуш М. А. Державна міграційна політика, державне управління і публічне адміністрування у сфері міграції: співвідношення та суб'єкти реалізації. URL: file:///D:/downloads/132854-299987-1-PB%20(1).pdf.

27. Бондаренко А.Ю. Правова інституціоналізація національної міграційної політики: підходи і стратегії. URL: file:///D:/downloads/vprc\_2016\_7\_29.pdf.

28. Бабаев В.К. Нормы права // Общая теория права: Курс лекций [Текст]: Учебное пособие / Под ред. В.К. Бабаева.- Н.Новгород, 2003. С.300.

29. Брильова Ю.В. Особливості формування міграційної політики в Україні. URL: file:///D:/downloads/Nvamu\_upravl\_2013\_3\_28%20(1).pdf.

30. Бабенко О.Г. Міграційна політика Української держави на сучасному етапі (політологічний аспект) /О.Г. Бабенко: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук /Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 1997. 26 с.

31. Багатосторонні міжнародні договори з питань кримінального судочинства. URL: <https://minjust.gov.ua/m/bagatostoronni-mijnarodni-dogovori-z-pitan-kriminalnogo-sudochinstva-z-korisnimi-posilannyami/>.

32. Відповідальність за порушення іноземцями строку перебування в Україні. URL: <https://dmsu.gov.ua/poslugi/dokumentuvannya-inozemcziv/vidpovidalnist-za-porushennya-migracijnogo-zakonodavstva.html>.

33. Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб. URL: <https://rm.coe.int/1680693ca7>.

34. Візова політика України в контексті європейських цінностей і безпеки. URL: <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Vizova-polityka-Ukrayiny-v-konteksti-eyvropskyh-tsinnostej-i-bezpeky.pdf>.

35. Віртуальний контактний аналітичний центр – постійний майданчик для вирішення актуальних питань інтегрованого управління кордонами. URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/>

virtualniy-kontaktniy-analitichniy-centr-postiyniy-maydanchik-dlya-virishennya-aktualnih-pitan-integrovanogo-upravlinnya-kordonami/.

36. Відбулось п'яте засідання Керівного комітету проекту Twinning для Адміністрації Державної прикордонної служби України. URL: <http://www.center.gov.ua/pres-tsentr/novini/item/2846>.

37. Воробьева О. Д. Проблемы и противоречия современной миграционной политики России / О. Д. Воробьева // Проблемы прогнозирования. М., 2008. С. 114–123.

38. Велика міграція: чому ніхто в Україні не знає, скільки наших громадян виїхало за кордон. URL: <https://voxukraine.org/uk/velika-migratsiya-chomu-nihtov-ukrayini-ne-znaye-skilkinashih-gromadyan-viyihalo-za-kordon/>.

39. Взаємодія Верховної Ради України із суб'єктами державного управління: історія та сучасний стан: наук. розробка / В. А. Гошовська, Н. Б. Ларіна, Л. А. Пашко та ін.; за заг. ред. В. А. Гошовської. К.: НАДУ, 2013. С. 48.

40. Василенко Л. П. Проблемні питання законодавчого регулювання адміністративних процедур у справах, пов'язаних з порушенням законодавства про захист об'єктів довкілля / Л. П. Василенко // Вісник Запорізьк. нац. ун-ту. Сер.: Юрид. науки. 2011. № 1. С. 180–186.

41. Венедиктов В.С. Юридическая ответственность по советскому трудовому праву: учебное пособие / В.С. Венедиктов. К.: Наук.думка. 1989. С. 136.

42. Все про нові правила безвізу з ЄС: документи, «довідки» та підстави для відмови. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/01/22/7105390/>.

43. Гармонізація законодавства про адміністративну відповідальність із стандартами ЄС та практикою ЄСПЛ: доповідь. URL: [http://umdppl.info/police\\_experts.info/2017/04/03/theses\\_admin\\_discussion/](http://umdppl.info/police_experts.info/2017/04/03/theses_admin_discussion/).

44. Гончарук С. Основи адміністративного права України: [навч. посіб.] / С. Гончарук. К., 2004. С. 200.

45. Голосніченко І.П. Адміністративна відповідальність (загальні положення та правопорушення у сфері обігу наркотиків) : Навч. посіб. / І. П. Голосніченко, Н. І. Золотарьова, Д. О. Штанько; Київ. ін-т внутр. справ при Нац. акад. внутр. справ України. К., 2002. С. 141.

46. Гуржій Т.О. Керування автотранспортними засобами: адміністративно-деліктний аспект: монографія / Т.О. Гуржій. Кіровоград: Полімед-сервіс, 2007. С. 255.

47. Габро І. Свобода пересування особи як складова системи цінностей у Європейському Союзі. URL: file:///C:/Users/dell/Downloads/eis\_2019\_14\_3.pdf.

48. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. К. 1995. С. 78.

49. Гречко О. Ю. Актуальні виклики і тенденції розвитку міграційної політики України. URL: file:///D:/downloads/vdufsp\_2015\_5\_8%20(1).pdf.

50. Громадянство України за новими правилами: Порошенко ввів у дію рішення РНБО. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2426296-gromadanstvo-ukraini-za-novimi-pravilami-porosenko-vviv-u-diu-risenna-rnbo.html>.

51. Грабова Я.О. Право особи на притулок в Україні: конституційно-правове дослідження. дис. ... канд.юрид. наук 081. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2017. 227 с.

52. Гаврилова І.О. Особливості адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства. URL: file:///C:/Users/dell/Downloads/Nvkhdu\_jur\_2015\_5(2)\_27.pdf.

53. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 02 вересня 2019 року № 829. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/829-2019-%D0%BF> (дата звернення 09.02.2020 р.).

54. Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 08 червня 2016 року № 376. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF> (дата звернення 09.02.2020 р.).

55. Додин Е. В. Административная ответственность в свете Конституции Украины // Юрид. вісн. України. 1997. № 3. С. 70-74.

56. Другий звіт ЄК про імплементацію Україною ПДВ. URL: <https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/association-agreement-implementation-report-2018.pdf>.

57. Дослідження з питань інтеграції, злочинів на ґрунті ненависті та дискримінації різних категорій мігрантів. URL: <https://iom.org.ua/sites/default/files/study.pdf>.

58. Директива № 2000/43/ЄС Ради ЄС, що імплементує принцип рівного поводження з людьми, незалежно від їх расового або етнічного походження від 29 червня 2000 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a65](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a65).

59. Директива 2000/78/ЄС про встановлення загальних правил рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності, ухвалена Радою 27 листопада 2000 року. URL: <https://www.prostir.ua/?news=dyrektyva-rivnosti-yak-pozbutysya-dyskruminatsiji-na-roboti-infohrafika>.

60. Дослідження з питань інтеграції, злочинів на ґрунті ненависті та дискримінації різних категорій мігрантів, - Міжнародна організація з міграції 2014. URL: [http://www.iom.org.ua/sites/default/files/study\\_0.pdf](http://www.iom.org.ua/sites/default/files/study_0.pdf).

61. Договір о Європейском союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 г.) // Единый европейский акт. Договор о Европейском союзе. М.: Право, 1994. С. 45–246.

62. Декларація про держаний суверенітет України // Національні процеси в Україні: історія і сучасність. Документи і матеріали : довідник. К., 1997. Ч. 2. С. 576.

63. Дем'яненко М. Чи впливає міграційна криза в ЄС на безвізовий режим для України? URL: [http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2522:chivplivae-migratsijna-kriza-v-es-na-bezvizovij-rezhim-dlya-ukrajini-2&catid=64&Itemid=376](http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2522:chivplivae-migratsijna-kriza-v-es-na-bezvizovij-rezhim-dlya-ukrajini-2&catid=64&Itemid=376).

64. Державна політика: підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К.: НАДУ, 2014. С. 448.

65. Дмитриев А. Конфликтогенность миграции: глобальный аспект // Социологические исследования. 2004. №10. С. 413.

66. Денисюк С. Напрямки розвитку міграційної політики в Україні. Х.: Форум права, 2008. № 3. С. 111–115.

67. До питання реалізації стратегії державної міграційної політики України на період до 2025. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-11/analit-malynovska-social-policy-6-2019-1.pdf>.

68. Дергач А.В. Механізми державного управління міграційними процесами в Україні): дис. ... канд. наук. з держ. упр. 25.00.02. К: Нац.академія державного управління при президентові України, 2018. 206 с.

69. Запобігання контрабанди жінок з України: українська інформаційна кампанія. К.: Міжнародна організація з міграції,



1998. С. 14. Скорочений звіт англійською мовою: Information Campaign against Trafficking in Women from Ukraine. Research Report, July 1998. Geneva, International Organization for Migration, 1998, С. 36-40.

70. Євстігнєєв А.С. Проблеми правового забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування в Україні. дис. ... доктора юрид.наук. 12.00.06. К.: Інст. держави і права ім. В.Корецького Нац.академії наук України, 2019. 434 с.

71. Заяць Р.Я. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності. URL: file:///C:/Users/dell/Downloads/Nzlubp\_2012\_8\_6.pdf.

72. Закірова С. Лібералізація ЄС візового режиму для України: фініш чи нова дистанція з бар'єрами? URL: [http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1774:liberalizatsiya-es-vizovogo-rezhimu-dlya-ukrajini&catid=8&Itemid=350](http://www.nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1774:liberalizatsiya-es-vizovogo-rezhimu-dlya-ukrajini&catid=8&Itemid=350).

73. Іванова Т., Болуто А. Зовнішня трудова міграція в Україні: проблеми та наслідки. URL: file:///C:/Users/dell/Downloads/117464-248910-1-SM.pdf.

74. Інформаційно-аналітичні матеріали співробітництва між Україною та Європейським Союзом у сфері юстиції, свободи та безпеки. URL: <https://minjust.gov.ua/m/informatsiyno-analitichni-materiali-schodo-spivrobitnitstva-mij-ukrainoyu-ta-evropeyskim-soyuzom-u-sferi-yustitsii-svobodi-ta-bezpeki>.

75. Інститут громадянства як регулятор впливу на стан забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. / С.В. Дрьомов. К.: НІСД, 2017. С. 52.

76. Інформаційно-аналітичні матеріали співробітництва між Україною та Європейським Союзом у сфері юстиції, свободи та безпеки. URL: <https://minjust.gov.ua/m/informatsiyno-analitichni-materiali-schodo-spivrobitnitstva-mij-ukrainoyu-ta-evropeyskim-soyuzom-u-sferi-yustitsii-svobodi-ta-bezpeki>.

77. Ичдуйгу А. Региональные и локальные перспективы. Политика международных мигрирующих режимов: транзитные миграционные потоки в Турции // Международный журнал социальных наук. 2001.№ 032. С. 142.

78. Зеленський ввів у дію рішення РНБО про застосування персональних спеціальних економічних санкцій. URL: [https://lb.ua/news/2020/05/15/457569\\_zelenskiy\\_vvel\\_deystvie\\_reshenie.html](https://lb.ua/news/2020/05/15/457569_zelenskiy_vvel_deystvie_reshenie.html).

79. Конвенція про спрощення процедури інспекції емігрантів на борту суден № 21: Конвенція від 26 травня 1926 року. URL:

[https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993\\_191](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993_191) (дата звернення: 10.11.2019).

80. Концепція реформування системи запобігання корупції. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_47773](https://minjust.gov.ua/m/str_47773).

81. Конвенція про запровадження міжнародної системи співробітництва у збереженні прав мігрантів на пенсію по інвалідності, старості та на випадок втрати годувальника № 48: Конвенція від 22 червня 1935 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993\\_153](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993_153) (дата звернення: 10.11.2019).

82. Конвенція про працівників-мігрантів № 97: Конвенція від 01 липня 1949 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993\\_159](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993_159) (дата звернення: 10.11.2019) .

83. Конвенція про зловживання в галузі міграції і про забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення № 143: Конвенція від 24 червня 1975 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993\\_163](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/993_163) (дата звернення: 10.11.2019).

84. Конвенція про статус біженців: Конвенція від 28 липня 1951 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_011) (дата звернення: 10.11.2019) .

85. Колпаков В. Адміністративне право України: [підручник] / В. Колпаков. К.: Юрінком Інтер. 2001. С. 752.

86. Конвенція про статус біженців від 27.08.1951 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011) дата звернення 27.10.2019 р.).

87. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. Дод. до № 51. Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).

88. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності, ратифікована Законом України від 04.02.2004 № 1433-IV «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності та протоколів, що її доповнюють (Протоколу про попередження і припинення торгівлі людьми, особливо жінками і дітьми, і покарання за неї і Протоколу проти незаконного ввозу мігрантів по суші, морю і повітряю) » // Голос України від 16.03.2004. № 49.

89. Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми, ратифікована Законом України від 21.09.2010 № 2530-VI «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми» // Урядовий кур'єр від 19.10.2010. № 194.

90. Конституція України: прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 33; 92 п.8; 141.

91. Кашульська К. О. Відповідальність за порушення міграційного законодавства України: поняття, види та особливості. URL: [file:///D:/downloads/uy\\_2016\\_1-2\\_6.pdf](file:///D:/downloads/uy_2016_1-2_6.pdf).

92. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. No 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, No 37. Ст. 446.

93. Ковалишин І.Г. Правовий статус біженців в Україні: проблеми теорії та практики: дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2005. 140 с.

94. Конвенція проти катувань та іншого жорстокого, нелюдського або принижуючого поводження та покарання від 10.12.1984 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995\\_085](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_085)(дата звернення 29.10.2019 р.).

95. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення 29.10.2019 р.).

96. Кравчук П. Огляд стратегічних документів у сфері управління кордонами. URL: <https://www.slideshare.net/EWBUkraine/ss-147971689>.

97. Курунова Ю.О. Міжнародна міграція робочої сили як чинник економічного розвитку країн (на прикладі міграційних потоків між ЄС і Україною): дис. ... канд.економ.наук. 08.00.02. Одеса: Одеський національний університет імені І.І. Мечникова, 2015. 216 с.

98. Корнієнко О.О. Міграційна політика України в системі глобального розвитку світової економіки / О.О. Корнієнко // Управління сучасним містом. Київ. 2013. Вип. 3-4/7-12(51-52). С. 51-56.

99. Коданьоне К. Миграционная политика как планирование наугад // Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / Под ред. Г. Витковской. М.: Гендальф, 2004. С.15–33.

100. Кабмін затвердив стратегію міграційної політики до 2025 року. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2528281-kabmin-zatverdiv-strategiu-migracijnoi-politiki-do-2025-roku.html>.

101. Коментований переклад Візового кодексу Європейсько-го Союзу. URL: [http://visa.ist.ua/wp-content/uploads/2015/11/novisa\\_publics1274302269.pdf](http://visa.ist.ua/wp-content/uploads/2015/11/novisa_publics1274302269.pdf).

102. Лаба О. Напрями співпраці України та Європейського Союзу щодо міграційних питань. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/ipch\\_2016\\_1\\_11.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/ipch_2016_1_11.pdf).

103. Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: [моногр.] / Лук'янець Д. М. Суми: Унів. кн., 2006. С. 367.

104. Ліпінська І.В. Основні тенденції зміни правового статусу біженців у законодавстві зарубіжних країн. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/amp\\_2017\\_18\\_10.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/amp_2017_18_10.pdf).

105. Мушак Н.Б. Співробітництво України та Європейського Союзу у сфері візової політики. URL: <file:///C:/Users/dell/Downloads/2779-10157-1-PB.pdf>.

106. Малиновська О.А. Міграційна політика: теоретичні підходи та напрями наукового аналізу. URL: <https://dse.org.ua/archive/33/2.pdf>.

107. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. К.: НІСД, 2018. С. 472.

108. Малиновська О.А. Інституційне забезпечення міграційної політики держави: пропозиції до вдосконалення. URL: [http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/111\\_Malynovska-2b112.pdf](http://old2.niss.gov.ua/content/articles/files/111_Malynovska-2b112.pdf).

109. Мельник Р. Система вітчизняного адміністративного права та євроінтеграція України: до питання пошуку взаємозв'язку / Р. Мельник // Право України. 2010. № 8. С. 116–121.

110. Мосьондз С. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект). К., 2003. С. 199.

111. Мосьондз С. Зважена та ефективна міграційна політика – запорука забезпечення основних прав людини // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. 2002. № 2. С. 92–95.

112. Мосьондз С. Становлення державної міграційної політики в Україні / С. Мосьондз, С. Саїв // Право України. 2005. № 11. С. 114–118.

113. Мороз Т.А. Підстави застосування адміністративного примусу. URL: [http://lar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/8345/1/РОЛЬ%20ПРАВООХОРОННИХ%20%20Ч%201\\_p152-156.pdf](http://lar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/8345/1/РОЛЬ%20ПРАВООХОРОННИХ%20%20Ч%201_p152-156.pdf).

114. Микитенко Є.С. Суб'єкти міграційної політики України. URL: [http://www.pap.in.ua/1\\_2017/51.pdf](http://www.pap.in.ua/1_2017/51.pdf).

115. Мосьондз С.О. Адміністративне право України у визначеннях та схемах: Навчальний посібник. К.: Прецедент, 2006. С. 176.

116. Митний кодекс України від 11 липня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 38-39.

117. Лошенко О.В. Державне регулювання міжнародної трудової міграції у країнах світу. URL: file:///C:/Users/dell/Downloads/Nvpusk\_2016\_5\_25.pdf.

118. Мировой опыт миграционной политики: ретроспектива и новейшие тенденции / под. ред. Г. Витковской. М., 2004. С. 343.

119. Міграційні явища та процеси: поняття, методи, факти: довідник, 2-ге видання – доповнене і перероблене / У.Я. Садова, Р.Т. Теслюк, М.М. Біль, О.Т. Риндзак, О.П. Мульська та ін.; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». Наук. ред. У.Я. Садова. Львів, 2018. С.226.

120. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія практика): [енциклопедія] / за ред. Ю. Римаренка. К. Довіра, 2008. С. 912.

121. Муц Л.Ф. Формування та реалізація державної міграційної політики: теорія, методологія, практика: дис. ... доктор наук з держ.упр. 25.00.02. Запоріжжя: Класичний приватний університет, 2019. 475 с.

122. Малиновська О. Міграція в Україні: факти і цифри. URL: [https://iom.org.ua/sites/default/files/ff\\_ukr\\_21\\_10\\_press.pdf](https://iom.org.ua/sites/default/files/ff_ukr_21_10_press.pdf).

123. Міжнародне співробітництво у галузі пенсійного забезпечення. URL: <https://www.pfu.gov.ua/tr/14414-mizhнародне-spivrobitnytstvo-u-galuzi-pensijnogo-zabezpechennya/>.

124. Матросова Л.М. Особливості й стан трудової міграції в Україні та Донбасі. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/17913/03-Matrosova.pdf?sequence=1>.

125. Малиновська О.А. Глобальна угода щодо міграції та удосконалення міграційної політики України. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-01/problemi-realizacii-strategii-derzhavnoi-migracijnoi-politiki-ukraini.pdf>.

126. Малиновська О. Міграційна політика в Україні: формування, зміст, відповідність сучасним вимогам / Аналітична записка М1/2014. URL: [http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy\\_Briefing\\_Series/PB\\_01\\_migration\\_2013\\_ukr.pdf](http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_Briefing_Series/PB_01_migration_2013_ukr.pdf).

127. Марченко Б. М. Адміністративна діяльність Державної прикордонної служби України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Б. М. Мар-

ченко; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ. 2009. С. 21.

128. Міграція в умовах трансформації регіональних ринків праці України: механізми регулювання / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; наук. ред. У. Я. Садова. Львів. 2019. С.263.

129. Мкртчян Н. Миграционная политика Российской Федерации: есть ли стратегия? Миграция и внутренняя безопасность. Аспекты взаимодействия: [сб. матер. IX Междунар. семинара по актуальным проблемам миграции], 23 – 24 июня 2008 г. М., 2008. С. 66—73.

130. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика): Енциклопедія / Упоряд. Ю. І. Римаренко; За ред. Ю. Римаренка. К.: Довіра, 1998. С. 912.

131. Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права 16 грудня 1966 року // Права людини: Основні міжнародно-правові документи. К., 1989.С. 119.

132. Моніторинг міграційної ситуації та змін у сфері управління міграцією та кордонами. URL: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/migprocess/zvit\\_vypusk\\_29.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/migprocess/zvit_vypusk_29.pdf).

133. Наслідки міграційних процесів: нові виклики та можливості для регіонів / уклад: У.Я.Садова. Львів: НАН України, ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І.Долишнього», 2015. С. 252.

134. Нестерович В. Ф. Верховенство права та забезпечення прав людини на тимчасово окупованих територіях України. URL: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/12546/Nesterovych\\_Verkhovenstvo\\_prava.pdf](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/12546/Nesterovych_Verkhovenstvo_prava.pdf).

135. Наказ Міністерства праці України Про внесення змін та доповнень до Тимчасових положень про умови і порядок оформлення іноземним громадянам дозволів на працевлаштування в Україні, № 42 від 22 травня 1997 року // Офіційний вісник України, 1997, число 26. С. 64-65.

136. Науково-практичний коментар до Закону України “Про імміграцію”. К.: “МП Леся”, 2003. С. 208.

137. Надрага В. Україна уклала 13 двохсторонніх міжнародних договорів у сфері працевлаштування. URL: [https://www.ukrinform.ua/rubric-society/1197819ukrana\\_uklala\\_13\\_dvostoronnh\\_mgnarodnih\\_dogovorv\\_u\\_sfer\\_pratsevlashtuvannya\\_\\_vnadraga\\_1016995.html](https://www.ukrinform.ua/rubric-society/1197819ukrana_uklala_13_dvostoronnh_mgnarodnih_dogovorv_u_sfer_pratsevlashtuvannya__vnadraga_1016995.html).

138. Небеська М. Умови реалізації методів органів внутрішніх справ щодо захисту прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки URL: [http://www.nbu.gov.ua/portal/socgum/pib/2011\\_1/PB-1/PB-1\\_33.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/socgum/pib/2011_1/PB-1/PB-1_33.pdf).

139. Німко О. Б. Адміністративно-правове регулювання реадмісії в Україні. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2016\\_4\\_38.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_38.pdf).

140. Надутий А. В. Основні загрози територіальній цілісності України на сучасному етапі державотворення / А. В. Надутий // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2016. № 2. С. 29–37.

141. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. за ред. Петкова С.В. Київ: ЦУЛ, 2012. С.1246.

142. На території України проходять цільові профілактичні заходи «Мігрант». URL: <https://dpsu.gov.ua/ua/news/Na-teritorii-Ukraini-prohodyat-cilovi-profilaktichni-zahodi-Migrant/>.

143. На кордоні з Молдовою відкрився контактний пункт. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/na-kordoni-z-moldovoyu-vidkrivsyu-kontaktnij-punkt>.

144. Оснач О. Деякі аспекти визначення концептуальних заasad та пріоритетів міграційної політики України. URL: <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/25224/14-Osnach.pdf?sequence=1>.

145. Остапенко О.І. Кваліфікація адміністративних правопорушень: монографія / О.І. Остапенко. Л.: Львівський інститут внутрішніх справ при НАВСУ, 2000. С.173.

146. Огляд стратегічних документів у сфері управління кордонами. URL: <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2019/01/Oglyad-IUK2018.pdf>.

147. Особливості виконавчої влади в пострадянській Україні: Монограф. / О.О.Кордун, К.О. Ващенко, Р.М. Павленко; За заг. ред. О.О. Кордуна. К.: МАУП, 2000. С. 248 .

148. Основы Законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях. URL: [<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=1730>].

149. Ортинський В. Міграція як соціально-політичне явище і її вплив на Україну/ В. Ортинський // Міграція: сучасний стан, причини і наслідки. Збірник тез доповідей круглого столу, (м. Львів, 27 травня 2016 р.) [у 2-хч.] / Відп. завип. Н. П. Бортник; каф-ра адміністративного та інформаційного права ІНПП

Нац. ун-ту “Львівська політехніка”. Київ: ПП “Леся”. 2016. Ч. 1. С. 40–43.

150. Про систему центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України від 15.12.1999 р. № 1572/99 // *Голос України*. 1999. № 236. 18 грудня.

151. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. // *Відомості Верховної Ради*. 2003. №27. Ст.208.

152. Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання послуг на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, Порядку оформлення і видачі посвідки на постійне місце проживання: Постанова Кабінету Міністрів України 26 грудня 2002 року № 1983 // *Офіційний вісник України*. 2002. № 52. Ст. 2400.

153. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1085 від 09.12.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 27.12.2019 р.).

154. Про імміграцію: Закон України № 2491-III від 07.06. 2001 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text> (дата звернення 07.11.2019 р.).

155. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України № 1207-VII від 15.04.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-vii> (дата звернення 09.11.2019 р.).

156. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки: Указ Президента України № 1001/2011 від 21 жовтня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001/2011#Text> (втратив чинність).

157. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України № 1382-IV від 11.12.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text> (дата звернення 08.11.2019 р.).

158. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції: Закон України від 19.05.2016 р. №1379-VIII // *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 27. Ст. 521.

159. Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу



на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень: Постанова Кабінету Міністрів України № 1983 від 26.12.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1983-2002-%D0%BF#Text> (дата звернення 07.11.2019 р.).

160. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції: Закон України від 29 травня 2016 року // Відомості Верховної Ради України. 2016. № 27. Ст. 521.

161. Питання Державної міграційної служби України: Указ Президента від 06.04.2011 №405/2011. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405/2011> (дата звернення 27.12.2019 р.)

162. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 360. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF> (дата звернення 10.11.2019 р.).

163. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>(дата звернення 12.01.2019 р.).

164. Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства: затв. Указом Президента України від 27 березня 2001 р. № 215 (у ред. Указу Президента України від 27 червня 2006 р. № 588/2006) // Офіц. вісник України. 2006. № 26. Ст. 1875.

165. Порядок провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень: затв. Указом Президента України від 27 березня 2001 р. № 215 (у ред. Указу Президента України від 27 червня 2006 р. № 588/2006) // Офіц. вісник України. 2006. № 26. Ст. 1875.

166. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закону України від 11.12.2003 № 1382-IV. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1382-15> (дата звернення 24.11.2019 р.).

167. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 року № 3773-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17> (дата звернення 24.11.2019 р.).

168. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту у Україні: Закон України від 08.07.2011 № 3671-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17>(дата звернення 10.10.2019 р.).

169. Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року: Розпорядження КМУ № 605 від 22 серпня 2012 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-%D1%80> (дата звернення 12.12.2019 р.).

170. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 2.

171. Про протидію торгівлі людьми: Закон України № 3739-VI від 20.09.2011 // Голос України від 14.10.2011. № 192.

172. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми протидії торгівлі людьми на період до 2015 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 90-р від 15.02.2012 // Урядовий кур'єр від 29.02.2012. № 39.

173. Про Положення про Міністерство внутрішніх справ: Указ Президента України №1138/2000 від 17.10.2000 // Офіційний вісник України. 2000. № 42. Ст. 1105.

174. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05 березня 1998 року // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 35.

175. Про національні меншини в Україні: Закон України // Закони, постанови та інші акти, прийняті Верховною Радою України на п'ятій сесії, січень-липень 1992р. Ч.ІІ С. 306-309.

176. Положення про Комісію при Президентові України з питань громадянства: затверджене Указом Президента України від 27 березня 2001 р. № 215 (у редакції Указу Президента України від 27 червня 2006 р. № 588/2006) // Офіц. вісник України. 2006. № 26. Ст. 1875.

177. Про біженців: Закон України від 24.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 16. Ст. 90 (втратив чинність).

178. Про затвердження Положення про посвідчення біженця: постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.1998 р. // Правовий захист біженців в Україні: Зб. док. К.: Поліграф-СКВ, 1998. С. 80.

179. Порядок розгляду скарг у Державному комітеті України у справах національностей та міграції на рішення про надання і позбавлення статусу біженця, що приймаються органами міграційної служби в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі // Правовий захист біженців в Україні: Зб. док. К.: Поліграф-СКВ, 1998. С. 85.

180. Про правовий статус іноземців: Закон України // Закони, постанови та інші акти, прийняті Верховною Радою України на дев'ятій сесії, січень-лютий 1994р. Ч.І. С. 289-300.

181. Про затвердження положення про посвідчення біженця: Постанова КМУ № 202 від 14 березня 2012 р. . URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/202-2012-%D0%BF> (дата звернення 28.12.2019 р.).

182. Про затвердження порядку надання біженцям грошової допомоги до пенсії: Постанова КМУ № 1016 від 06.07.1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1016-98-%D0%BF> (дата звернення 28.12.2019 р.).

183. Про національну поліцію: Закон України № 580-VIII від 02.07.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення 12.12.2019 р.).

184. Про оборону України: Закон України від 06 грудня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. 1992. № 9.

185. Про Службу безпеки України: Закон України від 25.03.1992р. // Відомості Верховної Ради 1992. №. 27.Ст. 382.

186. Про положення про Міністерство закордонних справ України: указ Президента України № 357/99 від 03.04.1999 року // Офіційний вісник України. 1999. №14. Ст. 364.

187. Про Положення про Міністерство соціальної політики України: Указ Президента України від 17.06.2015 № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-%D0%BF> (дата звернення 12.12.2019 р.).

188. Про формування складу Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради № 1097 від 14 квітня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1097-19#Text>.

189. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 482-р від 12 липня 2017 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80> (дата звернення 29.06.2019 р.).

190. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 482-р. від 12 липня 2017 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80> (дата звернення: 01.07.2019 р.)

191. Пункти тимчасового розміщення біженців. URL: <https://dmsu.gov.ua/pro-dms/struktura-takontakti/punkti-timchasovogo-rozmishhennya-bizhencziv.html>.

192. Про зовнішню трудову міграцію: Закон України від 05 листопада 2015 року // Офіційний вісник України від 04.12.2014, № 94 (дата звернення 07.02.2020).

193. Прибиткова І. Сучасні міграційні процеси: теоретико методологічні аспекти досліджень // Соціологія: теорія, методи, маркетинг. 1999. № 1. С. 172.

194. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки: Закон України від 14.10.2014 року № 1699-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> (дата звернення 12.10.2019).

195. Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки: Постанова Кабінету України від 29.04.2015 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF>.

196. Про затвердження Кодексу поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належать оформлення та видача документів, що посвідчують особу: спільний наказ МВС, МЗС, Мінінфраструктури та Головержслужби від 14.06.2011 року № 319/149/145/145. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0784-11#Text> (дата звернення 12.10.2019).

197. Про підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань запобігання і протидії проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування: розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.07.2011 року № 642. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/642-2011-%D1%80> (дата звернення 12.10.2019).

198. Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 14 липня 1999 р. № 1262 і від 2 червня 2003 р. № 828: постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 року № 287. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287-2012-%D0%BF> (дата звернення 12.10.2019).

199. Про затвердження Положення про Сектор боротьби з корупцією ДМС: Наказ ДМС України від 27.04.2012 року. URL: [https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/n\\_2018\\_67.pdf](https://dmsu.gov.ua/assets/files/doc/n_2018_67.pdf) (дата звернення 12.10.2019).

200. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 07.04.2011 № 3207-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3207-17#Text> (дата звернення 13.10.2019).

201. Про затвердження Положення про профілактику правопорушень, пов'язаних із здійсненням службової діяльності працівниками Державної міграційної служби України: Наказ МВС України від 25.05.2012 року № 452. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0944-12#Text>. (дата звернення 13.10.2019).

202. Про громадські об'єднання: Закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2013. № 1. ст.1.

203. Палагнюк О.В. Зміст та функції державної міграційної політики України. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02\(10\)/10.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2013-02(10)/10.pdf).

204. Пуригіна О. Г. Міжнародна міграція: навч. посіб. К.: Академія, 2007. С. 312.

205. Петрова Я.В. Міграційна політика сучасної держави: сутність та шляхи впровадження. URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua/bitstream/123456789/2449/2/%D0%9F%D0%B5%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%AF.%D0%92..pdf>.

206. Петрова Т. П. Концепція державної міграційної політики України: цільова орієнтація і основні напрямки. К., 1991. С. 27.

207. Про реабілітацію жертв політичних репресій: Закон України від 17 квітня 1994 р. № 962-XII // Голос України від 08.05.1991 р. (дата звернення 23.01.2020).

208. Про порядок введення у дію Закону Української РСР «Про реабілітацію жертв політичних репресій»: Постанова Кабінету Міністрів України № 963-XII від 17 квітня 1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-12#Text>. (дата звернення 22.01.2020).

209. Про визнання незаконними і злочинними репресивних актів проти народів, яких було піддано насильственному переселенню, і забезпечення їхніх прав: Постанова Верховної Ради СРСР від 14 листопада 1989 р. № 772-I. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/v0772400-89> (дата звернення 23.01.2020).

210. Про національні меншини в Україні: Закон України від 25 червня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України офіційне видання від 08.09.1992 - 1992 р., № 36, стаття 529 (дата звернення 23.01.2020).

211. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України офіційне видання від 30.03.2001 - № 13, стаття 65 (дата звернення 24.01.2020).

212. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України від 03.05.1994, № 18, стаття 101. (дата звернення 28.01.2020).

213. Про затвердження Програми адаптації та інтеграції в українське суспільство депортованих кримських татар, а також осіб інших національностей, відродження і розвитку їх культури та освіти: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 січня 2002 р. // Офіційний вісник України від 25.01.2002, № 2, стор. 259. (дата звернення 28.01.2020 р.).

214. Про затвердження Програми сприяння соціальному становленню та адаптації кримськотатарської молоді на 2002–2005 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 січня 2002 р. // Офіційний вісник України від 15.02.2002, № 5, стор. 45. (дата звернення 29.01.2020 р.).

215. Про затвердження Програми розселення та облаштування депортованих кримських татар та осіб інших національностей, які повернулися в Автономну Республіку Крим на постійне проживання на період до 2005 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2002 р. // Офіційний вісник України від 31.05.2002, № 20, стор. 50. (дата звернення 29.01.2020).

216. Про співробітництво у сфері трудової міграції та соціального захисту трудівників-мігрантів: Угода від 15 квітня 1994 р. // Офіційний вісник України від 29.12.2008, № 97, стор. 190.

217. Про громадянство: Закон України № 1636-ХІІ від 07 червня 2001 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1636-12#Text> (втратив чинність).

218. Про імміграцію: Закон України від 07 червня 2001 року // Офіційний вісник України від 20.07.2001, № 41. (дата звернення 29.01.2020 р.).

219. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 року // Офіційний вісник України від 04.11.2011, № 83, ст. 7. (дата звернення 01.02.2020 р.).

220. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08 липня 2011 року // Офіційний вісник України від 12.08.2011, № 59. (дата звернення 01.02.2020 р.).

221. Про Єдиний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України № 5492-VI від 20 листопада 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17#Text>. (дата звернення 01.02.2020 р.).

222. План заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики. Затверджений Розпорядженням Кабінету Міністрів України N 1058-р. від 12 жовтня 2011 р. URL: <http://>

zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80 (дата звернення 01.02.2020).

223. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20 листопада 2012 року // Офіційний вісник України від 14.12.2012, № 93. (дата звернення 04.02.2020).

224. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року // Офіційний вісник України від 02.12.2014, № 94. (дата звернення 04.02.2020).

225. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> (дата звернення 10.12.2019 р.).

226. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» № 4490а-1 від 28.08.2014 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52046](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52046) (дата звернення 12.10.2019 р.).

227. Про облік внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України № 509 від 01.10.2014 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-п> (дата звернення 12.10.2019 р.).

228. Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України № 646 від 22.09.2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF> (дата звернення 11.08.2019 р.).

229. Про особливості державної політики щодо забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях в Донецькій і Луганській областях: Закон України № 2268-VIII від 18.01.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19> (дата звернення 08.08.2019 р.).

230. Про затвердження плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011-2015 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 653-р від 15 червня 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/653-2011-%D1%80#Text> (дата звернення 10.10.2019 р.).

231. Посилення управління міграційними процесами та співпраці з питань реадмісії у Східній Європі (MIGRECO). URL: <https://iom.org.ua/sites/default/files/study.pdf>.

232. Про зайнятість населення: Закон України № 5067-VI від 05 липня 2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17> (дата звернення 02.12.2019 р.).

233. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України № 5290-VI від 18.09.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5290-17#Text> (дата звернення 03.11.2019 р.).

234. Про зовнішню трудову міграцію: Закон України № 761-VIII від 05.11.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-VIII#Text> (дата звернення 03.11.2019 р.).

235. План заходів щодо забезпечення реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їх сімей: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 257-р від 12 квітня 2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/257-2017-%D1%80> (дата звернення 02.11.2019 р.).

236. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного демографічного реєстру та надання з нього інформації, взаємодії між уповноваженими суб'єктами, а також здійснення ідентифікації та верифікації: Постанова КМУ № 784 від 18 жовтня 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/784-2017-%D0%BF> (дата звернення 02.11.2019 р.).

237. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року Розпорядження Кабінету Міністрів України № 482-р від 12 липня 2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80> (дата звернення 01.11.2019 р.).

238. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 482-р. від 12 липня 2017 року. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80> (дата звернення 03.09.2019 р.).

239. Пункти тимчасового розміщення біженців. URL: <https://dmsu.gov.ua/pro-dms/struktura-takontakti/punkti-timchasovogo-rozmishhennya-bizhencziv.html>.

240. Погребиська А. Теоретичні підходи до визначення поняття адміністративного примусу. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/Ms\\_2014\\_Spets.vip\\_53.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/Ms_2014_Spets.vip_53.pdf).

241. Про затвердження інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства: наказ МВС № 353/271/150 від 23 квітня 2014 року



URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0806-12> (дата звернення 27.10.2019 р.).

242. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України № 3773 від 22 вересня 2011 р. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3773-17> (дата звернення 27.10.2019 р.).

243. Про внесення змін до деяких законів України щодо правового статусу іноземців та осіб без громадянства, які брали участь у захисті територіальної цілісності та недоторканності України № 2743 від 25 серпня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2743-19> (дата звернення 29.10.2019 р.).

244. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України № 1496 від 16 серп. 1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. № 33. Ст. 168.

245. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України № 1072/2000 від 14 вересня 2000 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00> (дата звернення 29.10.2019 р.).

246. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України № 228-IV від 21 листоп. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 3. Ст. 12.

247. Про затвердження Інструкції з оформлення посадовими особами Державної прикордонної служби України матеріалів справ про адміністративні правопорушення: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 18 вересня 2013 року № 898. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1729-13> (дата звернення 01.11.2019 р.).

248. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України: наказ Міністерства внутрішніх справ України № 825 від 28.08.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1654-13> (дата звернення 01.11.2019 р.).

249. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України № 1072/2000 від 14 верес. 2000 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00> (дата звернення 02.11.2019 р.).

250. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листоп. 2002 р. № 228-IV // Відомості Верховної Ради України. 2003. № 3. Ст. 12.

251. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України № 1629-IV від 18 березня 2004 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>. (дата звернення 02.11.2019 р.).

252. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11 червня 1998 р. // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2001. № 3. С. 59–67.

253. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 29. Ст. 367.

254. Про розвиток безвізового діалогу між Україною та ЄС. URL: <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/justice/visa-liberalization>.

255. План дій з лібералізації візового режиму. URL: <https://iom.org.ua/ua/legislation-ukr/migration-related-legislation-ukr/action-plan-on-visa-liberalisation.html>.

256. Про затвердження плану першочергових заходів на 2010 рік із запровадження документів для виїзду громадян України за кордон з електронним носієм біометричної інформації і створення національної системи біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства: Розпорядження Кабінету Міністрів України № № 2118-р від 17 листопада 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2118-2010-%D1%80#Text> (дата звернення 10.01.2019 р.).

257. Про захист персональних даних: Закон України № 2297-VI від 01 червня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення 10.01.2019 р.).

258. Про прикордонний контроль: Закон України № 1710-VI від 5 листопада 2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text> (дата звернення 10.01.2019 р.).

259. Про затвердження Плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики: Закон України № 1058-2011-р від 12 жовтня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80#Text> (дата звернення 10.01.2019 р.).

260. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Закон України № 1085/2010 від 9 грудня 2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 10.01.2019 р.).

261. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності перевізників, які здійснюють міжнародні

пасажи́рські пере́везення: Закон України № 2753-VI від 21 вересня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2753-17#Text> (дата звернення 10.01.2019 р.).

262. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері протидії поширенню наркоманії, боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів на 2011-2015 рр.: Закон України № 1808-р від 13 вересня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1808-2010-%D1%80#Text> (дата звернення 21.01.2019 р.).

263. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14 жовтня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 22.01.2019 р.).

264. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України № 140-IX від 02 жовтня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#Text>.

265. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України № 2447-VIII від 07 червня 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text> (дата звернення 24.01.2019 р.).

266. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих положень кримінального процесуального законодавства: Закон України № 187-IX від 04 жовтня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/187-20#Text> (дата звернення 28.01.2019 р.).

267. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування: Закон України № 193-IX від 16 жовтня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20#Text> (дата звернення 28.01.2019 р.).

268. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції: Закон України № 140-IX від 2.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/193-20#Text> (дата звернення 29.01.2019 р.).

269. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції: Закон України № 198-IX від 17.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-20#Text> (дата звернення 29.01.2019 р.).

270. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо порушення законодавства у сфері захисту персональних даних: Закон України № 3454-VI від 2 червня 2011 р. URL: <https://>

[zakon.rada.gov.ua/laws/show/383-18#Text](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383-18#Text) (дата звернення 28.01.2019 р.).

271. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України № 1085/2010 від 9 грудня 2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text> (дата звернення 29.01.2019 р.).

272. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 482-р. від 12 липня 2017 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80/> (дата звернення 10.01.2019 р.).

273. Про схвалення Концепції інтегрованого управління кордонами: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 2031-р. від 27 жовтня 2010 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2031-2010-%D1%80> (втратив чинність).

Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 2-р від 05 січня 2011 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/243966265> (дата звернення 17.01.2019 р.).

Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції інтегрованого управління кордонами: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 626-р від 31 серпня 2016 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npras/249285713> (дата звернення 17.01.2019 р.).

274. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 687-р від 24 липня 2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80>.

275. Про приєднання до Угоди між Урядом Румунії та Урядом Республіки Молдова про створення та функціонування Спільного контактного центру «Галац»: Постанова Кабінету Міністрів України № 714 від 05 вересня 2018 року. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP180714.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP180714.html).

276. Підтримка ЄС: Новий пункт перетину кордону «Паланка» було введено в експлуатацію. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/pressreleases/2018/new-border-crossing-point-at-Palanca-was-launched-into-operation.html>.

277. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон

України № 888 від 10 грудня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19> (дата звернення 23.01.2019 р.).

278. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, спрямованих на лібералізацію Європейським Союзом візового режиму для України: Закон України № 1474 від 01 жовтня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1474-19> (дата звернення 23.01.2019 р.).

279. Про затвердження норм харчування іноземців та осіб без громадянства, що розміщуються в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, пунктах тимчасового розміщення біженців Державної міграційної служби: Постановою Кабінету Міністрів України № 144 від 30 березня 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/144-2015-%D0%BF> (дата звернення 23.01.2019 р.).

280. Про затвердження Інструкції про порядок утримання іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні: Наказ МВС України № 141 від 29 лютого 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0748-16> (дата звернення 23.01.2019 р.).

281. Про затвердження Положення про пункти тимчасового розміщення біженців: Наказ МВС України № 217 від 28 березня 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0788-18> (дата звернення 24.01.2019 р.).

282. Про приєднання України до Конвенції про статус біженців та Протоколу щодо статусу біженців: Закон України № 2942 від 10 січня 2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2942-14> (дата звернення 30.01.2019 р.).

283. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України № 3671 від 08 червня 2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3671-17> (дата звернення 30.01.2019 р.).

284. Про затвердження плану заходів щодо інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, в українське суспільство на період до 2020 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 605-р від 22 серпня 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2012-%D1%80> (дата звернення 01.02.2020 р.).

285. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1706-18> (дата звернення 01.02.2020 р.).

286. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів № 1074 від 01 серпня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/226-2016-%D0%BF> (дата звернення 01.02.2020 р.).

287. Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України № 505 від 1 жовтня 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/505-2014-%D0%BF> (дата звернення 01.02.2020 р.).

288. Про затвердження Порядку використання коштів, що надійшли від фізичних та юридичних осіб для надання одноразової грошової допомоги постраждалим особам та внутрішньо переміщеним особам: Постанова Кабінету Міністрів № 535 від 01 жовтня 2014 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/535-2014-%D0%BF> (дата звернення 01.02.2020 р.).

289. Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів № 4 від 22 вересня 2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.02.2020 р.).

290. Про затвердження Порядку забезпечення громадян доступним житлом: Постанова Кабінету Міністрів № 140 від 11 лютого 2009 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення 01.02.2020 р.).

291. Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива: Постанова Кабінету Міністрів № 848 від 21 жовтня 1995 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення 07.02.2020 р.).

292. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 року № 1706. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1706-18> (дата звернення 08.02.2020 р.).

293. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України № 887 від 16 жовтня 2019 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/887-2019-%D0%BF#n36> (дата звернення 09.02.2020 р.).

294. Президент підписав закон про харчування дітей ВПО. URL: [https://centralua.tv/news/42690/?fbclid=IwAR1W00KkSm bBv30eLjQM8SUNh\\_PAIN2Hj119uSzZqY3-iJaS2s1Oy8FckSA](https://centralua.tv/news/42690/?fbclid=IwAR1W00KkSm bBv30eLjQM8SUNh_PAIN2Hj119uSzZqY3-iJaS2s1Oy8FckSA).

295. Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України № 944 від 21 листопада 2018 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/944-2018-%D1%80> (дата звернення 10.02.2020 р.).

296. Про схвалення Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України № 909 від 15 листопада 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-%D1%80> (дата звернення 11.02.2020 р.).

297. Поліванова О.М. Правове регулювання свободи пересування працівників у Європейському Союзі. URL: <file:///C:/Users/dell/Downloads/305-1143-1-PB.pdf>.

298. Про державний кордон України: Закон України № 1710-VI від 5 листопада 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text> (дата звернення 13.02.2020 р.).

299. Про організацію та здійснення огляду транспортних засобів і вантажів: наказ Адміністрації державної прикордонної служби України № 260 від 22 квітня 2011 року. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN66725.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN66725.html) (дата звернення 14.02.2020 р.).

300. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 10 липня 2017 року «Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації», введеного в дію Указом Президента України від 13 лютого 2017 року № 32»: Указ Президента України № 254 від 30 серпня 2017 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254/2017#Text> (дата звернення 01.02.2020 р.).

301. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11 червня 1998 р. // Бюлетень Міністерства юстиції України. 2001. № 3. С. 59–67. Правове регулювання міграційних процесів. URL: [www.naiu.kiev.ua/lectures/prav-reg-migr-proc](http://www.naiu.kiev.ua/lectures/prav-reg-migr-proc).

302. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон

України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 29. Ст. 367.

303. Проблеми реалізації Стратегії державної міграційної політики України: зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Київ, 19 груд. 2019 р.) / упоряд. О. А. Малиновська. Київ: НІСД, 2019. С. 108.

304. Питання імміграційного контролю: Указ Президента України №4/99 від 9 січня 1999 року // Офіційний вісник України, 1999. № 2. С. 37.

305. Питання Державної міграційної служби: України Указ Президента України № 405/2011 від 06.04.2011 // Урядовий кур'єр від 27.04.2011. № 76. С.23.

306. Питання імміграційного контролю: Указ Президента України №4/99 від 9 січня 1999 року // Офіційний вісник України, 1999. № 2. С. 37.

307. Про Концепцію державної міграційної політики: Указ Президента України № 622/2011 від 30.05.2011 // Урядовий кур'єр від 06.07.2011. № 120. С.32.

308. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо боротьби з нелегальною міграцією: Закон України від 18 січня 2001 року // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 13. Ст. 66.

309. Романюк Т.М. Регулювання міждержавних міграцій України в контексті європейської інтеграції. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/Vpu\\_Ekon\\_2014\\_10\\_35.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/Vpu_Ekon_2014_10_35.pdf).

310. Риндзак О.Т. Державна міграційна політика в контексті пріоритетів національної безпеки України. URL: [file:///D:/downloads/EkUk\\_2016\\_12\\_6%20\(2\).pdf](file:///D:/downloads/EkUk_2016_12_6%20(2).pdf) URL:

311. Риндзак О.Т. Міграційна політика в системі інтеграційних процесів України: дис. ... доктор економ.наук. 08.00.07. В: Донецький національний університет ім. В. Стуса, 2020. 616 с.

312. Романюк М.Д. Міграції населення України за умов перехідної економіки. Методологія і практика регулювання / М.Д. Романюк; НАН України, Рада по вивченню продуктив. сил України. Львів: Світ, 1999. С. 289.

313. Ровенчак О. Визначення та класифікації міграцій: наближення до операційних понять. Політичний менеджмент. 2006. № 2. С. 127–139.

314. Риндзак О.Т. Державна міграційна політика в контексті пріоритетів національної безпеки України. URL: [file:///D:/downloads/EkUk\\_2016\\_12\\_6%20\(2\).pdf](file:///D:/downloads/EkUk_2016_12_6%20(2).pdf).



315. Рыбаковский Л. Л. Стадии миграционного процесса / Л. Л. Рыбаковский. М.: М-во по делам федерации, нац. и миграц. политики Рос. Федерации, 2007. С. 160 .

316. Рыбаковский Л. Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М.: Наука, 1987. С. 200 .

317. Рой І. Міграційні процеси в системі державного регулювання демографічної безпеки України. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/Vnadu\\_2010\\_3\\_33.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/Vnadu_2010_3_33.pdf).

318. Рамкова угода між Урядом України і Комісією Європейських Співтовариств від 12 грудня 2006 року. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_763](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_763).

319. Супруновський А.І. Проблеми формування міграційної політики України // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць. Одеса: Юридична література, 2010. Вип.52. С. 21-27.

320. Сюсько А. Правове регулювання міграційних процесів в Україні. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/22568/16.pdf>.

321. Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 року // Офіційний вісник України від 01.08.2017, № 60.

322. Склема Т.Ю. Нормативно-правові гарантії прав громадян України на трудову діяльність за кордоном. URL: <file:///C:/Users/dell/Downloads/05.pdf>.

323. Советский энциклопедический словарь: [ок. 80000 слов] / [И. Абашидзе, А. Азимов, А. Александров и др.]; Гл. ред. А. Прохоров. М.: Сов. энциклопедия, 1990. С. 1632.

324. Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року» URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/909-2017-р>. (дата звернення 29.06.2019 р.).

325. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року. URL: [https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya\\_2020.html](https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.html) (дата звернення 12.12.2019 р.).

326. Синявський П.М. Еволюція законодавства України у сфері надання притулку// Журнал європейського і порівняльного права, Вип.3, 2017. С. 344.

327. Салманова О.Ю. Адміністративні правопорушення міграційного законодавства: поняття, ознаки, елементи складу. URL: <file:///C:/Users/dell/Downloads/40154.pdf>.

328. Стрельченко О.Г. Специфіка проступку як складової частини адміністративного делікту. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/Pis\\_2012\\_3\\_31%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/Pis_2012_3_31%20(1).pdf).

329. Салманова О.Ю. Види адміністративних стягнень за порушення міграційного законодавства, порядок та строки їх застосування. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/VKhnuvs\\_2014\\_1\\_16.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/VKhnuvs_2014_1_16.pdf).

330. Салманова О.Ю. Адміністративні порушення міграційного законодавства: поняття, ознаки, елементи складу. URL: [http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/5701/Administratyvni%20porushennia%20mihratsiinoho%20zakonodavstva%20poniattia%20oznaky%20elementy%20skladu\\_Salmanova%20Oiu\\_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/bitstream/handle/123456789/5701/Administratyvni%20porushennia%20mihratsiinoho%20zakonodavstva%20poniattia%20oznaky%20elementy%20skladu_Salmanova%20Oiu_2014.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

331. Самощенко И.С., Фарукшин М.Х. Ответственность по советскому законодательству [Текст]: учебное пособие / И.С. Самощенко, М.Х. Фарукшин. М.1971. С.6

332. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скакун; пер. з рос. Х.: Консум, 2001. С. 656.

333. Стефанюк В. Інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб: проблеми теорії та практики // Право України. 1999. № 9. С. 6–9.

334. Смілий І. Форми та методи діяльності державної міграційної служби України щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців / І. Смілий // Публічне право. 2013. № 2 (10). С. 355–361.

335. Стінен Д. Безпека документів та управління ідентифікацією в Україні. URL: [https://iom.org.ua/sites/default/files/doc\\_sec\\_ukr.pdf](https://iom.org.ua/sites/default/files/doc_sec_ukr.pdf).

336. Солодько А. Аналіз політики інтеграції біженців та осіб, які потребують додаткового захисту. URL: [https://cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/061/original/CSR\\_integration\\_report.pdf?1419578850](https://cedos.org.ua/system/attachments/files/000/000/061/original/CSR_integration_report.pdf?1419578850).

337. Тиндик Н. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Тиндик Н. П.; Нац. ун-т держ. подат. служби Укр. К., 2009. 48 с.

338. Тарнавський М.П. Міграційні процеси в Україні: причини і наслідки. URL: <http://dspace.kntu.kr.ua/jspui/bitstream/123456789/388/1/3.pdf>.

339. Тиркало В.Б. Міграційні процеси у світі, їх причини та наслідки [Електронний ресурс] / В.Б. Тиркало // Українська

Школа Бізнесу “НаШЕ”. URL: <http://ubs-nashe.com.ua/docs/migration.pdf>.

340. Ткачова Н.М., Мартянова Р.А. Необхідність взаємодії органів державної влади щодо протидії нелегальній міграції як потенційній загрозі національній безпеці. URL: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=1149>.

341. Татарян В. Г. Возникновение и развитие административно-деликтного законодательства в государствах-участниках Содружества независимых государств / Татарян В. Г., Магомедов Б. М. URL: [http://kizilov-inc.ru/sites/default/files/gm\\_articles/voznikn\\_i\\_razv.pdf](http://kizilov-inc.ru/sites/default/files/gm_articles/voznikn_i_razv.pdf)].

342. Телічко О. А. Процес адаптації трудового законодавства України в сфері охорони праці до європейських стандартів. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/9245/%D2>.

343. Тоба М. Психологічні особливості міжкультурної адаптації особистості до нового етнічного середовища // Соціальна психологія. 2003. № 1. С. 139.

344. Турецька Я.П. Конституційно-процесуальний статус біженця як вид правового статусу іноземця. дис. ... канд.юрид. наук 081. Ужгород: Ужгородський національний університет, 2019. 211 с.

345. Три роки безвізу: українці здійснили майже 49 мільйонів поїздок до ЄС. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3043231-tri-roki-bezvizu-ukrainci-zdijsnili-majze-49-miljoniv-poizdok-do-es.html>.

346. Тапинос Г.ЕФ. Глобальные тенденции и проблемы. Глобализация // Международный журнал социальных наук. 2001. № 032. С. 672.

347. Тихомирова Л., Тихомиров М. Юридическая энциклопедия / Под ред. М. Ю. Тихомирова. М.: 1997. С. 516.

348. Топилин А., Малаха И. Миграция высококвалифицированных кадров // Народонаселение. 2002. № 2. С. 676.

349. Терзі О.О. Правове регулювання інтеграційних відносин: до постановки проблеми. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/18374/05-Terzi.pdf?sequence=1>.

350. Ткаченко Є. В. Правовий захист прав етнічних та мовних меншин: навчальний посібник / Є. В. Ткаченко. Київ: ФОП Голембовська О.О., 2018. С. 315.

351. Терещенков А. Міжнародно – правові аспекти регламентації трудової міграції в країнах-членах ЄС. URL: <file:///C:/Users/dell/Downloads/325-Article%20Text-603-1-10-20180503.pdf>.

352. Українське суспільство: міграційний вимір: нац. доповідь / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. К., 2018. С. 396 .

353. Українська міграція в умовах глобальних і національних викликів XXI століття: наукове видання / наук. ред. У.Я. Садова. Львів, 2019. С.110.

354. Україна. Спільна оцінка потреб 2017. Звіт про проведення у 2017 році спільної оцінки потреб біженців, шукачів притулку та внутрішньо переміщених осіб в Україні. УВКБ ООН. Липень 2017. URL: <http://www.unhcr.org/ua/wp-content/uploads/sites/38/2018/05/UKRAINE-2017->.

355. Україна зробила значний поступ у сфері протидії торгівлі людьми за останній рік та перейшла на вищий щабель в рейтингу країн, який складає Державний департамент США. URL: <https://www.msp.gov.ua/news/13524.html?PrintVersion>.

356. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 черв. 1994 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_012) (дата звернення 29.10.2019 р.).

357. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18 черв. 2007 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_851](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_851) (дата звернення 29.10.2019 р.).

358. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 18 черв. 2007 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_850](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_850) (дата звернення 29.10.2019 р.).

359. Угода між Україною та Європейським Союзом про внесення змін до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 23 лип. 2012 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_b15](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_b15) (дата звернення 29.10.2019 р.).

360. Угода між Урядом України і Комісією Європейських Співтовариств про заснування представництва Комісії Європейських Співтовариств в Україні та про його привілеї та імунітети від 17 верес. 1993 р. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_577](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_577) (дата звернення 29.10.2019 р.).

361. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Ратифікована Законом України від 10 листопада 1994 р. // Офіційний вісник України. 2006. № 24. Ст. 1794.

362. Україна як країна притулку: спостереження щодо становища шукачів статусу біженця і біженців в Україні - УВКБ ООН. URL: [http://unhcr.org.ua/attachments/article/338/2013%20Ukraine\\_country\\_paper\\_UKR.pdf](http://unhcr.org.ua/attachments/article/338/2013%20Ukraine_country_paper_UKR.pdf).

363. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Ратифікована Законом України від 10 листопада 1994 р. // Офіційний вісник України. 2006. № 24. Ст. 1794.

364. Філіпова Н. Правовий механізм державного управління у сфері міжнародного регулювання соціального захисту трудових мігрантів. URL: [file:///C:/Users/dell/Downloads/efdu\\_2012\\_31\\_22.pdf](file:///C:/Users/dell/Downloads/efdu_2012_31_22.pdf).

365. Фаткулин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: Курс лекций / Ф.Н. Фаткулин. Казань. 1987. С. 334.

366. Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників (укр/рос) ЄЕС від 09.12.1989 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

367. Цапенко И. Социальнополитические последствия международной миграции населения // Мировая экономика и международные отношения. 1999. № 3. С. 563.

368. Чернышова О. Законодательные амнистии для незаконных иммигрантов: опыт западных стран. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2002/073/analit06.php>.

369. Чи потрібна Україні міграційна амністія? URL: <https://r2p.org.ua/chy-potribna-v-ukrayini-migracijna-amnistiya/>.

370. Чишко К. О. Адміністративно-правова кваліфікація та кваліфікація адміністративного правопорушення (проступку): поняття, ознаки, передумови / К. О. Чишко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2015. Вип. 3. С. 150-158.

371. Шевцов А.Л. Державне регулювання міграційних процесів як основна функція міграційної політики. URL: [http://ra.stateandregions.zp.ua/archive/3\\_2013/8.pdf](http://ra.stateandregions.zp.ua/archive/3_2013/8.pdf).

372. Ширай В. В. Діяльність органів державної влади України щодо правового забезпечення репатріації кримських татар у 1991-2004 рр. URL: [http://istznu.org/dc/file.php?host\\_id=1&path=/page/issues/42/44.pdf](http://istznu.org/dc/file.php?host_id=1&path=/page/issues/42/44.pdf).

373. Шевченко М. М. Модель регіональної дезінтеграції держави як складова комплексної моделі державного реагування на загрози національній безпеці / М. М. Шевченко // Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2014. № 2. С. 26-35.

374. Юськів Б.М. Політичний вимір міжнародної трудової міграції європейських в умовах глобального розвитку: автореф. дис. ... канд.політ.наук. 23.00.04. Чернівці, 2010. 38 с.

375. Ярмоленко М.І. Національні меншини південної України в етнополітичних процесах кінця 80-х – початку 90 рр ХХ ст. URL: file:///D:/downloads/Nvidgu\_2016\_34\_31.pdf.

376. Ярмистий М. М. Наукові підходи до визначення поняття «міграція та «міграційна політика». URL: file:///D:/downloads/gileya\_2015\_94\_99.pdf.

377. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one Part, and Ukraine, of the other Part. URL: <https://www.kmu.gov.ua/en/yevropejska-integraciya/ugoda-pro-associaciyu> (last Access: September 10, 2019).

378. Betts A. Forced migration and global politics. Oxford: Willey-Blackwell, 2009. P. 216.

379. Collinson S. Europe and International Migration. London; New York: Pinter Publishers, 1994. Xiv. P. 210.

380. Council Regulations (EU) № 1053/2013 of 7 October 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1053&from=EN>.

381. European Commission, Commission on Immigration, Integration and employment, COM (2003) 336, Brussels, 3 June 2003.

382. International Migration Report 2017 / United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). 38 p. URL: [http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017\\_Highlights.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017_Highlights.pdf).

383. Centre for European Policies Studies (CEPS), Brussels. URL: <http://www.ceps.be>.

384. Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. URL: <http://iconinvest.ru/zakonodatelstvo/30-zakonodatelstvo/direktiva-2003-109-es-soveta-ot-25-noyabrya-2003-g-o-statuse-grazhdan-tretikh-stran-prozhivayushchikh-na-dolgosrochnoj-osnove-perevod-na-russkij-yazyk/53-direktiva-2003-109-es-soveta-ot-25-noyabrya-20>.

385. Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:en:PDF>.

386. Meyers E. Theories of international migration policies – a comparative analysis // *International migration review*. – 2000. Vol. 34, №. 4. P. 1247–1251.

387. Press Release. 2618th Council Meeting. Council of the European Union. Brussels, 19 November 2004. 14615/04 (Presse 321). URL: [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/82745.pdf).

388. Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). URL: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0562:EN:NOT>.

389. Wiener M. On International Migration and International Relations // *Population and Development Review*. 1984. No. 3. P. 441–455.

390. Zolberg A. The Matters of State: Theorizing immigration policy // *The Handbook of International Migration* / Ed. by C. Hirschman, P. Kasinitz, J. DeWind. – NY: Russell State Foundation, 1999. P. 71–93.

391. Zogata-Kusz A. Theoretical Perspectives on Immigration Policy and Politics / A. Zogata-Kusz // *Contemporary European Studies*. 2012. P.220.

Наукове видання

Тетяна Вікторівна Дракохруст

# ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

*Монографія*

Редактор **Оксана Бойчук**  
Комп'ютерне верстання **Надії Демчук**  
Дизайн обкладинки **Марії Юрків**

Підписано до друку 11.03.2020 р.  
Формат 60х90/16. Гарнітура Bookman Old Style.  
Папір офсетний. Друк на дублікаторі.  
Умов. друк. арк. 24,18. Обл. вид. арк. 16,62.  
Зам. № М011-20. Тираж 300 прим.

Видавець та виготовлювач  
Тернопільський національний економічний університет  
вул. Львівська, 11, м. Тернопіль, 46009

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи  
до Державного реєстру видавців ДК № 3467 від 23.04.2009 р.

Видавничо-поліграфічний центр «Економічна думка ТНЕУ»  
вул. Бережанська, 2, м. Тернопіль, 46009  
тел. (0352) 47-58-72  
E-mail: edition@tneu.edu.ua