

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**



**ДРАКОХРУСТ ТЕТЯНА ВІКТОРІВНА**

342.95:314.15 (477) (043.3)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ  
ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право;  
інформаційне право

**Автореферат**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
доктора юридичних наук

**Тернопіль – 2021**

**Дисертацією є рукопис.**

Роботу виконано в Тернопільському національному економічному університеті.

**Науковий консультант:** доктор юридичних наук, професор  
**Гречанюк Сергій Костянтинович,**  
Департамент з питань виконання  
кримінальних покарань  
Міністерства юстиції України,  
начальник

**Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук  
**Зливко Станіслав Володимирович,**  
Академія Державної пенітенціарної служби  
України,  
професор кафедри адміністративного, цивільного  
та господарського права і процесу

доктор юридичних наук, професор  
**Пузирний Вячеслав Феодосійович,**  
Національний університет «Чернігівська  
політехніка»,  
завідувач кафедри трудового права,  
адміністративного права та процесу

доктор юридичних наук, професор  
**Собакарь Андрій Олексійович,**  
Дніпропетровський державний університет  
внутрішніх справ,  
завідувач кафедри адміністративного права,  
процесу та адміністративної діяльності

Захист відбудеться 06 березня 2021 року о 9 годині 30 хвилин на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 58.082.04 у Західноукраїнському національному університеті за адресою: 46009, м. Тернопіль, вул. Львівська, 11а, зал засідань.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Західноукраїнського національного університету за адресою: 46009, м. Тернопіль, вул. Бережанська, 4.

Автореферат розісланий 04 лютого 2021 року.

**Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради**



**С. В. Банах**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Історія розвитку цивілізації свідчить, що будь-яка держава світу може і має формувати і проводити таку політику, яка вигідна для розвитку цієї держави та для її громадян, забезпечуватиме раціональне розміщення населення на своїй території, економічне зростання, національну безпеку та територіальну цілісність.

Світові міграційні процеси приводять до концентрації мігрантів в окремих країнах, що зумовлює погіршення в них соціально-гуманітарного стану. Не минули ці процеси і Україну, для якої питання міграції населення є також актуальними.

Сьогодні, в умовах глобальної інтенсифікації міграційних процесів, активної участі населення України в них, зростає необхідність ефективного державного регулювання міграційної політики, яке є передумовою використання позитивного потенціалу міграції з метою розвитку, мінімізації її негативних наслідків, забезпечення прав і свобод мігрантів та населення загалом. З огляду на це удосконалення міграційної політики має бути одним із пріоритетів державної політики. Саме вона суттєво впливає на стан трудового потенціалу, є складовою загальної демографічної політики та виокремлюється як самостійний елемент лише з метою конкретизації заходів регулювання руху населення. Без ґрунтового аналізу та з'ясування причинно-наслідкових зв'язків і механізму функціонування міграційних процесів удосконалити управління ними практично неможливо. Цей механізм впливає на сфери соціально-економічних відносин, що спонукає до вивчення причин і факторів просторової мобільності населення.

Посилення ролі міграційних процесів у суспільно-політичному та економічному житті, проведення активної міграційної політики є засобами регулювання територіального руху населення, інструментами забезпечення інтересів держави. Її ефективність залежить від наявності обґрунтованої концепції державної міграційної політики, основні завдання якої – забезпечення єдиного методологічного підходу до формування бачення міграційного процесу в сучасній Україні, визначення ролі та місця міграцій населення у соціально-економічному і політичному житті держави, розробка механізму регулювання територіального перерозподілу населення; чітке дотримання обраних пріоритетів; наявність надійного правового, організаційного, матеріального та інформаційного забезпечення заходів державного регулювання міграцій.

Сьогодні виникає необхідність визначення напрямів міграційної політики України та вдосконалення системи державного управління міграційними процесами відповідно до міжнародних стандартів у сфері реалізації прав людини. В широкому розумінні актуальність теми дисертації окреслена

потребою формування сучасної концепції ефективної державної міграційної політики України, визначення її поняття, змісту та особливостей, а також її значення для якісної організації діяльності органів державної влади, до сфери контролю яких належать міграційні процеси України.

У більш звуженому трактуванні актуальність дисертаційної роботи визначена необхідністю наукового осмислення полідисциплінарної особливості міграційної політики, а також формуванням наукових висновків та результатів, спрямованих на удосконалення адміністративно-правового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері міграції.

Додаткової актуальності темі додає недостатня наукова розробка цього питання на сучасному етапі. Для проведення комплексного дослідження були використані напрацювання українських і зарубіжних учених. Так, концептуальні питання адміністративного права, теорії управління та публічного управління, теорії публічного адміністрування розглядались у дисертації крізь призму наукових праць В. Авер'янова, О. Малиновської, Д. Бахраха, В. Бевзенка, Ю. Битяка, В. Гаращука, І. Голосніченка, С. Гречанюка, С. Зливка, А. Єлистратова, Р. Калюжного, В. Коваленка, Л. Коваль, Т. Коломоець, В. Колпакова, О. Корнієнка, В. Пузирного, М. Ярмистого, О. Риндзак, М. Бублія, Я. Петрова, О. Гречко, М. Баламуш, Л. Муца, Л. Шевцова, А. Сюсько, А. Собакаря, В. Ортинського, О. Лошенюка, Є. Микитенка, А. Бондаренка, Я. Грабової, О. Оснач, В. Нестеровича та ін.

Особливості розвитку міграційного права вивчались в наукових роботах таких вчених, як В. Олєфіра, А. Піголкіна, С. Мосьондза, Д. Приймаченка, Т. Радько, Ю. Римаренка, В. Сальникова, Н. Тиндика, К. Толкачова, М. Ярмистого, О. Риндзака, Н. Бльока, М. Тюркіна, С. Денисюка, А. Супруновського, І. Мейерса, К. Коданьоне, А. Дергача та ін.

Водночас, незважаючи на те, що в працях згаданих науковців фрагментарно висвітлені питання міграційної політики держави, проблематика адміністративно-правових засад формування та реалізації державної політики у сфері міграції не отримала системного відображення на рівні самостійного монографічного дослідження.

Вищезазначене свідчить про актуальність, своєчасність та правильність обрання теми наукового дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тему дисертаційної роботи затверджено вченою радою Тернопільського національного економічного університету 22 червня 2016 р. (протокол № 7) та уточнено вченою радою Тернопільського національного економічного університету 25 вересня 2018 р. (протокол № 2).

Роботу виконано відповідно до п. 4 розділу 3 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України № 5/2015 від 12 січня

2015 р.; теми науково-дослідної роботи кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету «Правове забезпечення публічного адміністрування в сфері економіки» (номер державної реєстрації 0116U000174).

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертації є подальша розробка наукової концепції адміністративно-правового забезпечення формування та реалізації державної міграційної політики України для її наближення до міжнародних та європейських стандартів у сфері міграції.

Мета дослідження визначила необхідність постановки та вирішення таких наукових завдань:

- розглянути наукові праці з проблематики теми дослідження;
- охарактеризувати етапи розвитку міграційних процесів в Україні;
- сформулювати поняття та ознаки державної міграційної політики України;
- визначити форми та методи реалізації державної міграційної політики;
- здійснити аналіз діяльності суб'єктів формування державної міграційної політики, їхніх повноважень і компетенцій;
- проаналізувати правове забезпечення державної міграційної політики України;
- охарактеризувати поняття, ознаки та склад адміністративного правопорушення в міграційній сфері;
- сформулювати поняття й особливості адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства України;
- розкрити особливості гармонізації законодавства України та ЄС про адміністративну відповідальність у сфері міграції;
- проаналізувати розвиток державної міграційної політики України під впливом євроінтеграційних процесів;
- дослідити сучасний стан спільної міграційно-правової політики ЄС та України;
- розкрити особливості імплементації стандартів країн Євросоюзу в державну міграційну політику України;
- обґрунтувати висновки та пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання державної міграційної політики України з метою усунення колізій і прогалів у національній нормативно-правовій базі, її гармонізації з правом Європейського Союзу та виробити практичні рекомендації щодо покращення правозастосування у цій сфері.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини, які виникають у зв'язку з формуванням та реалізацією державної міграційної політики України.

*Предметом дослідження* є адміністративно-правові засади формування та реалізації державної міграційної політики України.

**Методи дослідження.** Методологічним підґрунтям дисертації є комплекс застосованих під час дослідження наукових методів та підходів, властивих правознавству загалом і науці адміністративного права зокрема.

Наукова розробка питань дисертаційної роботи здійснювалась за допомогою системи таких методів: системно-структурного аналізу, порівняльно-правового, формально догматичного, гносеологічного, аксіологічного, системного, семантичного, статистичного, соціологічного, прогнозування та ін.

За допомогою методу системно-структурного аналізу розглянуто праці з проблематики дослідження (п. 1.1). Порівняльно-правовий метод використано для аналізу правового забезпечення державної міграційної політики України (п. 2.3). Природа державної міграційної політики, її визначення, особливості, ознаки, форми та методи охарактеризовані на основі формально-догматичного, гносеологічного, аксіологічного та системного методів (п. 1.3, п. 2.1.–2.2). Семантичний метод застосований в роботі для з'ясування змісту наукових, а також нормативних категорій і термінів, що стали основою для правильного трактування державної міграційної політики (п. 1.3, розділ 2, розділ 3). За допомогою статистичного та соціологічного методів проаналізовано сучасний стан державної міграційної політики України, а також стан застосування заходів адміністративної відповідальності у міграційній сфері (п. 3.2.–3.3). Метод прогнозування дав змогу сформулювати перспективне уявлення про зміни, які можуть відбутися в результаті сформованих та розроблених у дисертації пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства (розділ 3, п. 4.2.–4.3).

Теоретичною основою для розробки питань, окреслених у дисертаційній роботі, є праці з публічного управління, адміністративного права та процесу, міграційного права, а також інших галузей права.

Емпіричну базу дослідження становлять: статистичні дані Державного комітету статистики; Державної міграційної служби України за 2014–2020 рр.; дані щодо практичної діяльності Державної міграційної служби України; правова публіцистика, довідкові видання.

**Наукова новизна одержаних результатів.** Дисертація є одним із перших у вітчизняній юридичній науці комплексним дослідженням адміністративно-правових засад формування та реалізації державної міграційної політики України. Дисертаційна робота характеризується сучасною постановкою проблеми, виявленням та дослідженням нових ідей і тенденцій розвитку відносин у міграційній сфері та напрямів удосконалення наукової концепції адміністративно-правового забезпечення міграційної сфери та відповідного законодавства.

У ній сформульовані нові та такі, що містять елементи наукової новизни, положення, що виносяться на захист:

*уперше:*

– міграційну політику запропоновано розуміти в авторській інтерпретації як сукупність (правових, фінансових, адміністративних та

організаційних) заходів, на яких базуються управлінські рішення щодо регулювання міграційних процесів з позицій геополітичних пріоритетів, євроінтеграційних процесів, упорядкування міграційних потоків, боротьби із нелегальною міграцією, які мають регулюватись публічними інституціями, що наділені відповідними владними повноваженнями;

- наведено класифікацію міграційних процесів, що взаємодіють з іншими видами внутрішньої політики держави, а саме соціальною, демографічною, національною, економічною, а також геополітикою;

- виокремлено генезис розвитку міграційних процесів крізь призму їх причин, що виникали в різні періоди їх формування та низку ухвалених нормативно-правових актів, спрямованих на їх регулювання, а також виокремлено історичні етапи становлення внутрішнього міграційного законодавства;

- публічно-правове регулювання міграційних процесів поділено на вісім форм, кожна з яких створює умови для досягнення конкретної мети, які сукупно забезпечують публічне адміністрування у сфері міграції;

- запропоновано здійснювати аналіз особливостей адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства України за проходження таких міграційних процесів, як імміграція, нелегальна міграція, внутрішня міграція та трудова міграція;

- здійснено дослідження впливу карантинних заходів на міграційну ситуацію в країні, зокрема в частині зовнішньої трудової міграції, перебування іноземців та осіб без громадянства на території України та пропуску громадян України, в яких є реєстрація на неокупованій території;

- запропоновано авторське визначення поняття «адміністративного правопорушення в міграційній сфері» як дії або бездіяльності деліктоздатної особи, що призводить до порушення правил перебування на території країни, переміщення, працевлаштування, реєстрації свого статусу в компетентних органах влади;

- охарактеризовано неконституційність установлення обмежень на час карантину, передбачених положеннями окремих нормативно-правових актів, ухвалених Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України;

- запропоновано розглянути спільну міграційно-правову політику ЄС та України шляхом аналізу чотирьох підходів: реформи міграційної політики нашої країни в результаті співпраці з ЄС; посилення інституційного потенціалу Державної міграційної служби України; інтеграції біженців та іммігрантів в Україну; реінтеграції внутрішньо переміщених осіб (ВПО) в Україну;

- процес імплементації стандартів країн ЄС щодо розвитку державної міграційної політики запропоновано розглянути за трьома основними напрямками (домовленостей щодо працевлаштування та соціального захисту працівників-мігрантів; розбудови інфраструктури охорони кордону і

запобігання нелегальній міграції; організації взаємодії по лінії забезпечення свободи пересування територією Євросоюзу для громадян України);

*удосконалено:*

– адміністративний сегмент визначення державної міграційної політики, яку запропоновано розглядати як цілеспрямовану діяльність держави, що пов'язана з прийняттям відповідальних управлінських рішень щодо регулювання міграційних процесів, виявлення та подолання міграційних викликів і ризиків, з метою поліпшення умов життя людей, забезпечення суспільного та світового порядку;

– Концепцію державної міграційної політики України шляхом доповнення розробленими пунктами, які призначені для активізації процесу переговорів щодо підписання міжнародних трудових договорів; процесу подання закордонним центрам зайнятості інформації про професії, які є актуальними на ринку праці, та нормативно-правового регулювання послуг фірм, які займаються працевлаштування трудових мігрантів, а також для посилення взаємодії та координації діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування і громадських організацій у сфері реалізації державної міграційної політики в умовах надзвичайної ситуації;

– Стратегію державної міграційної політики України, шляхом інтеграції відповідних положень спрямованих на забезпечення належного захисту прав та інтересів громадян України, іноземців, осіб без громадянства і біженців в умовах надзвичайної ситуації;

– окремі положення міграційного законодавства в частині належного забезпечення процедури амністії окремих категорій імігрантів;

– положення законодавства про адміністративні правопорушення у галузі законодавства про міграцію, зокрема запропоновано 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;

– підхід до розуміння особливостей проступків у паспортно-реєстраційній системі, що також є різновидом порушень міграційного законодавства, зокрема зроблено висновок, що законодавчо 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 тощо;

*набули подальшого розвитку:*

– розподілення системи суб'єктів формування державної міграційної політики України на дві групи: суб'єктів загального регулювання міграційними



процесами та органів публічного управління, що здійснюють безпосередньо регулювання міграційних процесів в Україні;

- наукова розробка системи основних засад державної міграційної політики, в результаті чого сформована авторська позиція та здійснена характеристива сукупності принципів досліджуваної політики;

- характеристика основних функції державної міграційної політики: регулювання міграційних процесів; раціоналізації суперечностей, що виникають; інтегративної; мобілізації людських ресурсів державної міграційної політики;

- класифікація міграцій та розкриття сутності кожного виду;

- розгляд компетенцій органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування в управлінні міграційними процесами та зроблено висновок про існування переплетінь повноважень і функцій у сфері міграції, що унеможлиблює здійснення належного контролю за діяльністю вищезгаданих суб'єктів;

- потреба розробки інкорпорації за назвою «Особливості міграційного законодавства України» – якісно-правової систематизації нормативних актів, що передбачає їхнє зведення у збірники, у певному порядку без зміни змісту;

- вироблення рекомендацій щодо оцінювання ситуації кожного блоку питань Плану дій з лібералізації візового режиму для України: 1) безпека документів, у т. ч. біометричних; 2) нелегальна міграція, в т. ч. реадмісія; 3) громадський порядок і безпека; 4) зовнішні відносини та фундаментальні права;

- характеристика трьох форм 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).

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що викладені у дисертаційній роботі положення, висновки, пропозиції та рекомендації були використані у:

- науково-дослідній сфері: для подальших наукових розробок адміністративно-правових засад державної міграційної політики України;

- правозастосуванні: у практичній діяльності персоналу територіальних органів Державної міграційної служби України та удосконалення навичок адміністративної діяльності у міграційній сфері;

- навчальному процесі: під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Міжнародне міграційне право» (довідка Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» від 30 червня 2020 р.,

довідка Донецького національного університету імені Василя Стуса від 01 липня 2020 р. та довідка Тернопільського національного економічного університету від 02 липня 2020 р).

**Особистий внесок здобувача.** Викладені в науковій роботі положення, що виносяться на захист, є результатом самостійної праці авторки дисертації. Сформульовані в дисертаційній роботі теоретичні положення, висновки та пропозиції, які виносяться на захист, отримані авторкою самостійно на підставі власного авторського дослідження, аналізу наукових праць, національної і зарубіжної нормативно-правової бази, судової практики, в т.ч. рішень Європейського суду з прав людини.

Наукові ідеї та розробки, які належать співавторам опублікованих праць, у дисертаційному дослідженні не використовувались. Особистий внесок до опублікованих колективних наукових праць пропорційний до кількості співавторів.

**Апробація результатів дослідження.** Дисертаційну роботу виконано і обговорено на кафедрі конституційного, адміністративного та фінансового права Тернопільського національного економічного університету (протокол № 11 від 23.06.2020 р.). Теоретичні та прикладні положення та висновки дисертації обговорювались на науково-практичних конференціях, семінарах, під час проведення круглих столів.

Основні положення дисертаційної роботи оприлюднено в доповідях на таких всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях: міжнародна науково-практична конференція «Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику» (м. Харків, 5–6 лютого 2016 р.); міжнародна науково-практична конференція «Міжрегіональне співробітництво в національному та міжнародному вимірах: Десяті ювілейні регіональні та муніципальні читання» (м. Тернопіль, 18–19 жовт. 2016 р.); міжнародна науково-практична конференція «Право і держава: проблеми розвитку та взаємодії у ХХІ ст.» (м. Запоріжжя, 27–28 січня 2017 р.); міжнародна науково-практична конференція «Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід» (м. Тернопіль, 21–22 квітня 2017 р.); міжнародна науково-практична конференція «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (м. Харків, 4–5 серпня 2017 р.); міжнародна науково-практична конференція «Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід» (м. Тернопіль, 6–8 квітня 2019 р.); міжнародна науково-практична конференція «Інтеграція юридичної науки і практики в сучасних умовах» (м. Запоріжжя, 23–24 серпня 2019 р.); міжнародна науково-практична конференція «Проблеми та стан дотримання і захисту прав людини в Україні» (м. Львів, 16–17 серпня

2019 р.); міжнародна науково-практична конференція «Стан та перспективи розвитку юридичної науки» (м. Дніпро, 6–7 вересня 2019 р.); міжнародна науково-практична конференція «Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства» (м. Харків, 6–7 вересня 2019 р.); міжнародна науково-практична конференція «Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє» (м. Харків, 1–2 листопада 2019 р.); міжнародна науково-практична конференція «Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи» (м. Львів, 20–21 вересня 2019 р.).

**Публікації.** Основні теоретичні положення та висновки дисертації висвітлено в 42 публікаціях: одноосібній монографії «Правове забезпечення державної міграційної політики України»; 21 статті, опублікованих у вітчизняних фахових виданнях; 5 статтях у наукових періодичних виданнях інших держав; 4 статтях в інших збірниках наукових праць; у матеріалах і тезах доповідей 12 науково-практичних конференцій.

**Структура роботи.** Дисертація складається з анотації, змісту, вступу, чотирьох розділів, які об'єднують дванадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг роботи становить 442 сторінки, з них список використаних джерел складається із 473 найменувань та міститься на 56 сторінках, чотири додатки на 15 сторінках.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано вибір теми дисертації, визначено її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, визначено мету, завдання, предмет і об'єкт дослідження, охарактеризовано методи наукового пізнання, які застосовані в дисертаційній роботі, розкрито наукову новизну, практичне значення отриманих результатів, означено особистий внесок здобувачки, подано відомості про апробацію матеріалів, анонсовано структуру праці, зазначено її загальний обсяг.

**Розділ 1 «Теоретико-методологічні засади дослідження правових основ державної міграційної політики»** присвячено визначенню сутності міграції та її особливостей як об'єкта міграційної політики, з'ясуванню особливостей етапів розвитку державної міграційної політики, формуванню її поняття та ознак.

*Підрозділ 1.1 «Доктринально-правові основи дослідження державної міграційної політики»* спрямований на визначення кола окреслених проблем, стану їхньої наукової розробки та основних напрямів дослідження.

У результаті аналізу наукових розробок, що висвітлюють предмет й об'єкт дослідження, запропоновано авторське визначення поняття «міграційної

політики», яке відображає теоретико-методологічні, засадничі та практичні аспекти цієї категорії.

Удосконалено також класифікацію міграційних процесів, що взаємодіють з іншими видами внутрішньої політики держави. Йдеться, зокрема, про соціальну, демографічну, національну, економічну політику та геополітику. Особливу увагу приділено класифікації міграції за критерієм причин і цілей. На основі цього критерію виокремлено дев'ять видів міграції, зокрема міграція членів сімей, релігійна міграція, етнічна міграція, екологічна міграція, туристична міграція, політична міграція, економічна міграція, трудова міграція, рееміграція. Аналізуючи термін «міграційна політика», обґрунтовано, що дане поняття є предметом дослідження багатьох наук (економіка, політологія, соціологія, міжнародні відносини тощо), тому має міждисциплінарний характер.

У результаті всебічного дослідження сутності міграційної політики також сформульовано її завдання, цілі, принципи та функції, що мають важливе значення для визначення напрямів ефективного регулювання міграційних процесів. Так, зокрема, у роботі обґрунтовано систему принципів, на яких заснована сучасна міграційна політика. Це такі основні принципи: системності, комплексності, об'єктивності, науковості, перспективності, ситуативності, законності, своєчасності, інноваційності.

У підрозділі 1.2 «Генезис розвитку міграційних процесів в Україні» насамперед звертається увага на етапи розвитку державної міграційної політики крізь призму обставин і причин міграційних процесів, які виникали в різні періоди її формування, проаналізовано ухвалені нормативно-правові акти, спрямовані на їхнє регулювання: 1) розпад Радянського Союзу та наявність «вимушених» міграцій в умовах економічної кризи перехідного періоду (міграційні процеси характеризуються доволі високою інерційністю, на їхню інтенсивність і спрямованість впливають історичні зв'язки, структура населення, що сформувалася в результаті попередніх міграцій); 2) облаштування в Криму колишніх депортованих осіб (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); 3) трудова міграція (укладено 13 двосторонніх договорів з працевлаштування і соціального захисту трудових мігрантів та 8 двосторонніх договорів із соціального забезпечення і продовжується процес розширення договірної бази з основними країнами призначення українських мігрантів); 4) репатріація вихідців з України на

історичну батьківщину (зумовило створення нової редакції Закону України «Про громадянство України», подальшому розвитку міграційного законодавства у сфері імміграції і формулюванню чіткого визначення імміграції сприяв Закон України «Про імміграцію», ухвалено нову редакцію базового для міграційної сфери Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»); 5) зовнішня міграція (вперше держава декларувала готовність сприяти поверненню мігрантів на Батьківщину та їхній реінтеграції в українське суспільство); 6) внутрішньо переміщені особи (питання щодо інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення потребують 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); 7) візова лібералізація з ЄС та міжнародна співпраця у сфері міграції з іншими державами світу (здійснено спробу концептуального оформлення цілей, принципів, напрямів міграційної політики держави, ухвалено Концепцію державної міграційної політики України, а також було досягнуто всі необхідні критерії у сферах безпеки документів, боротьби з організованою злочинністю, міграції, управління кордонами, захисту прав та свобод людини); 8) пандемія COVID-19 (зумовила виникнення таких основних проблем як несистемний облік мігрантів, відсутність чіткої й зрозумілої комунікації щодо міграційних процесів, єдиного підходу до вирішення проблем трудових мігрантів).

Досліджено вплив карантину на міграційну ситуацію в країні, зокрема, щодо зовнішньої трудової міграції, перебування іноземців та осіб без громадянства на території України і пропуску громадян України, в яких є реєстрація на неокупованій території.

У підрозділі 1.3 «*Поняття та ознаки державної міграційної політики України*» запропоновано під державною міграційною політикою розуміти систему правових, адміністративних, організаційно-фінансових, інформаційних заходів, за допомогою яких упорядковується міграційний простір, здійснюється регулювання міграційного руху населення з позицій національних пріоритетів, кількісного та якісного складу міграційних потоків, їхньої соціальної, демографічної й економічної структур.

Ознаками державної міграційної політики є такі її характеристики: 1) виражає діяльність політичних суб'єктів для отримання визначених результатів; 2) під час її реалізації діють органи публічної адміністрації, компетенція яких її здійснення для досягнення різних цілей та інтересів; 3) складова відповідних напрямів зовнішньополітичної, економічної, демографічної, соціально-інтеграційної, соціально-культурної й іншої

діяльності держави, її структур та інститутів; 4) багатоцільова; 5) спрямована на адаптацію відповідно до європейських стандартів у сфері міграційного законодавства та менеджменту, а також запровадження європейських стандартів; 6) відіграє стратегічну роль у розвитку правової системи держави.

Обґрунтовано, що зазначене визначення та характеристика ознак хоча й не претендують на всебічне розкриття такого гетерогенного поняття, як «державна міграційна політика», але має на меті представити правовий погляд на досліджуване явище.

**Розділ 2 «Основи формування державної міграційної політики України (адміністративно-правовий аспект)»** містить три підрозділи, в яких здійснюється аналіз компетенції та повноважень суб'єктів формування державної міграційної політики, особливостей нормативно-правового забезпечення державної міграційної політики України й специфіки форм і методів її реалізації.

У підрозділі 2.1 «*Форми та методи реалізації державної міграційної політики*» наголошено, що від оптимального використання тих чи інших форм державного управління залежить ефективність державної міграційної політики України щодо виконання покладених на неї завдань загалом, а також у частині протидії адміністративним правопорушенням.

Державне регулювання міграційних процесів поділено на вісім форм, кожна з яких створює умови для досягнення конкретної мети, і у міру їхнього здійснення сукупно вони забезпечують функціонування держави у сфері міграції. Цими формами визначено такі: 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.

Для більш глибокого розуміння вищевказаних форм державної міграційної політики подано їхню характеристику.

Із формами взаємопов'язані методи державної міграційної політики щодо протидії адміністративним правопорушенням іноземців. У межах реалізації державної міграційної політики України найбільш поширеними є адміністративні методи, а саме методи переконання і примусу, що органічно поєднані між собою. Метод переконання реалізовується крізь призму у діяльності Державної міграційної служби України через проведення роз'яснювальної та просвітницької роботи серед громадян України, іноземців,

біженців і співпрацю з громадськими організаціями. Примусові заходи застосовуються до тієї частини учасників міграційних правовідносин, які порушують установлені норми та правила і виявляються в застосуванні до них адміністративно-попереджувальних заходів, заходів адміністративного припинення або заходів адміністративного стягнення.

У підрозділі 2.2 «Суб'єкти формування державної міграційної політики, їхні повноваження та компетенція» акцентується увага на тому, що 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 відповідних елементів цієї діяльності.

Звертається увага, що окреслення чіткої і цілісної картини системи компетенції та повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері міграції має певне теоретичне й практичне значення і є передумовою правильного розуміння та визначення їхньої ролі та місця серед державних і недержавних структур, вибору форм та методів роботи.

Зазначається, що загалом систему суб'єктів формування державної міграційної політики України можна розподілити на дві групи: суб'єкти загального регулювання міграційних процесів та органи публічного управління, що здійснюють безпосередньо 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. Зазначені суб'єкти виконують 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. На національному рівні такі функції виконують відповідні державні органи та відомства: Державна міграційна служба України, Державна прикордонна служба України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство соціальної політики України, Служба безпеки України та Державна митна служба України.

Обґрунтовано, що наявність такої великої кількості суб'єктів призводить до розпорошення повноважень і функцій у сфері міграції, що в свою чергу унеможливорює здійснення ефективного контролю за їхньою діяльністю, призводить до дублювання повноважень, неможливості здійснення та налагодження чіткої комунікації в межах наданих повноважень.

У підрозділі 2.3 «Правові основи забезпечення державної міграційної політики України» наголошено, 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. У 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.

Проведено також детальний аналіз системи нормативно-правових актів, які визначають різні аспекти державної міграційної політики України. Цей аналіз здійснено на основі поетапного розвитку міграційного законодавства України, зокрема виокремлено: 1) період формування інститутів українського міграційного законодавства (склалися основні напрями міграційної політики держави, що полягають у сприянні репатріації осіб, в т. ч. депортованих за національною ознакою, наданні захисту біженців, регулюванні імміграції іноземців, у т. ч. запобіганні нелегальній міграції, захисті прав та інтересів громадян, працевлаштованих за кордоном); 2) період подальшої розробки, вдосконалення, систематизації та можливої кодифікації міграційного законодавства (на цьому етапі в структурі міграційного законодавства чіткіше виокремлюються юридичні інститути, у рамках яких конкретизуються зміст та юридичні механізми здійснення відповідних норм, зокрема інститут біженців, інститут трудящих-мігрантів, інститут запобігання нелегальній міграції); 3) період уповільнення процесу законотворчості у міграційній сфері внаслідок гібридної війни Росії проти України (процес законотворчості у міграційній сфері значно уповільнився після 2013 р. через низку вагомих подій, таких як Революція Гідності, окупація АР Крим Росією та проведення антитерористичної операції (АТО) у Донецькій і Луганській областях та відбувається становлення законодавства у сфері прав внутрішньо переміщених осіб); 4) період нових міграційних викликів в контексті євроінтеграційних прагнень України (на удосконалення міграційної політики України спрямовано завдання Плану дій з лібералізації візового режиму щодо запровадження моніторингу міграційних потоків, як легальних, так і нелегальних, який має забезпечити надійну інформацію про стан справ, необхідну для прийняття управлінських рішень, яка має постійно оновлюватиметься); 5) період запровадження карантину та означено його вплив на міграційні процеси в Україні (обґрунтовано неконституційність установлення обмежень на час карантину, передбачених положеннями окремих нормативно-правових актів, ухвалених Кабінетом Міністрів України та Верховною Радою України).

Водночас констатується, що не всі проблемні питання повною мірою вирішено. Значної законотворчої роботи вимагає 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.

**Розділ 3 «Поняття та підстави адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства України»** присвячений аналізу питань, що стосуються поняття адміністративної відповідальності, адміністративного правопорушення, його ознак та складу, гармонізації законодавства України та ЄС про адміністративну відповідальність у сфері міграції, що викладено в трьох підрозділах.

У підрозділі 3.1 *«Особливості адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства України»* містить аналіз теоретико-правових аспектів адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства України, який було здійснено крізь призму таких міграційних процесів, як імміграція, нелегальна міграція, внутрішня міграція та трудова міграція, а також міграція в умовах пандемії.

Обґрунтовано, що однією з проблем адміністративної відповідальності є необхідність визначення її поняття та ознак, які відокремлюють цей вид юридичної відповідальності від інших. Від вирішення цього питання залежить як теоретична конструкція такого виду юридичної відповідальності, так і законотворча практика. У ході дослідження імміграції акцент зроблено на адміністративному видворенні за межі України іноземців та осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, що грубо порушує правопорядок щодо застосування особливих санкцій до іноземців.

Адміністративні стягнення у вигляді застосування штрафу до правопорушників у міграційній сфері не є ефективними заходами 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. Акцентовано увагу на тому, що примусове видворення передбачає набагато вищий ступінь контролю і не вважається самостійним адміністративно-правовим заходом, а тільки наслідком попереднього ухвалення рішення стосовно індивіда про примусове його повернення, скасування дозволу на імміграцію, відмову у наданні статусу біженця або особи, яка потребує тимчасового або додаткового захисту.

Зроблено висновок, що тенденція до збільшення кількості адміністративних правопорушень у сфері вимушеної міграції спричинена такими обставинами: 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 на Донбасі; порушення процедури видачі довідки внутрішньо переміщеним особам; нестача дієвого контролю за внутрішньою міграцією в країні та здійсненням процедури реєстрації місця проживання особи.

Для обґрунтування підстав і порядку притягнення саме до адміністративної відповідальності за порушення режиму карантину. Кодекс України про адміністративні правопорушення доповнено ст. 44-3 «Порушення правил щодо карантину», згідно з порушенням правил щодо карантину людей, санітарно-гігієнічними, санітарно-протиепідемічними правилами та нормами, передбачених Законом України «Про захист населення від інфекційних хвороб», іншими актами законодавства, а також рішеннями органів місцевого самоврядування з питань боротьби з інфекційними захворюваннями, що встановлює накладення штрафу для громадян і посадових осіб.

З'ясовано, що адміністративна відповідальність не застосовується за порушення законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства, якщо такі порушення виявлено в період чи внаслідок встановлення карантину стосовно іноземців й осіб без громадянства, які не змогли виїхати за межі України або не змогли звернутися до територіальних органів/підрозділів Державної міграційної служби України із заявою про продовження терміну перебування на території країни та/або про обмін посвідки на тимчасове/постійне проживання у зв'язку із введенням карантину.

У ході проведеного аналізу в даному підрозділі, визначено певні термінологічні розбіжності щодо розуміння адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства.

*У підрозділі 3.2 «Адміністративне правопорушення в міграційній сфері, його ознаки та склад»* сформовано поняття адміністративного правопорушення в міграційній сфері, визначені його особливості та ознаки.

Аналізуючи даний вид правопорушень, було зроблено висновок, що дія (бездіяльність), за яку законодавцем передбачається можливість притягнення особи до адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства, має містити такі характерні ознаки, як протиправність, винність, суспільну шкідливість і караність. Обґрунтовано, що протиправність як характеристика адміністративного делікту означає, що певне діяння, передбачене нормами права, може спричинити шкоду або загрозу заподіяння такої шкоди охоронюваним законом суспільним інтересам. Діяння, які визнаються адміністративними правопорушеннями у сфері регулювання міграційних процесів, визначено в главі 14 особливої частини розділу II КУпАП та в деяких інших нормативних актах.

Зазначено, що адміністративна караність означає, що адміністративним деліктом може бути лише таке діяння, за яке законом передбачене адміністративне стягнення. Це не означає, що застосування такого стягнення обов'язково здійснюватиметься, але в обов'язковому порядку має бути присутня можливість його застосування. Винність означає певне психічне ставлення особи до вчинюваного нею протиправного діяння та його наслідків. В законодавстві вказані різні форми вини, однак вона є невід'ємною ознакою адміністративного проступку. 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. У дослідженні також зроблено висновок, що поняття «суб'єкт адміністративного правопорушення» не закріплено на нормативному рівні. Однак, традиційно вважається, що суб'єкт адміністративного проступку – це особа, яка його вчинила, досягла певного віку та є осудною. Відповідно до ч. 1 ст. 26 Конституції України іноземці та особи без громадянства, які перебувають у країні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також мають такі самі обов'язки, як і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Зазначено, що суб'єктом відповідальності за деякі види адміністративних чи кримінальних правопорушень у міграційній сфері можуть бути тільки громадяни України або тільки іноземці чи особи без громадянства або й взагалі про осіб без громадянства не згадується.

Серед іншого, у підрозділі систематизовано основний перелік правопорушень міграційного законодавства, які вважаються адміністративними, що міститься у гл. 15 КУпАП «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління».

*У підрозділі 3.3 «Перспективи удосконалення законодавства України про адміністративну відповідальність у сфері міграції»* обґрунтовано висновок, що доцільно застосувати два способи удосконалення матеріальних та процедурних аспектів застосування адміністративної відповідальності у сфері міграції.

Виявлено відсутність єдиного підходу в частині регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі провадження у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема: відсутність належно уніфікованих правил судового та позасудового провадження у справах про адміністративні правопорушення, процедури внесення рішень про застосування адміністративних стягнень; використання різного понятійного апарату законодавчими актами та ін. Ці проблеми створюють суттєві складності в процесі реалізації процесуальних механізмів, що забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Гармонізація законодавства України і ЄС про адміністративну відповідальність у сфері міграції вимагає внесення змін і доповнень у чинне законодавство. Зокрема, у підрозділі обґрунтована необхідність подальшої систематизації законодавчих актів про адміністративні правопорушення у міграційній сфері, зокрема шляхом виділення окремого розділу Кодексу України про адміністративні правопорушення.

**Розділ 4 «Гармонізація міграційного законодавства України з європейськими стандартами»** складається з трьох підрозділів, в яких відображена динаміка розвитку державної міграційної політики під впливом євроінтеграційних процесів.

*У підрозділі 4.1 «Розвиток державної міграційної політики України під впливом євроінтеграційних процесів»* міститься поетапний аналіз виконання Плану дій з лібералізації візового режиму для України.

Зазначено, що у межах першого блоку одним з основних питань є необхідність впровадження паспорта громадянина України для виїзду за кордон з електронним безконтактним носієм. На сьогодні вимоги щодо оформлення закордонного паспорта громадянина України загалом відповідають вимогам Міжнародної організації цивільної авіації та ЄС, зокрема щодо переліку особистих даних, які мають міститись у паспорті, наявності машинозчитувальної зони, використання цифрового фотовідбитка обличчя особи тощо. У процесі реалізації другого блоку питань, запропоновано особливу увагу приділити необхідності врегулювання питань інституційного забезпечення реалізації державної міграційної політики, створення ефективних механізмів моніторингу міграційних потоків в Україні, належного упорядкування процедури видворення тощо. У межах третього блоку з'ясовано, що актуальним питанням є створення належних законодавчих засад боротьби з корупцією. Обґрунтовано, що 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 всієї системи із запобігання виникненню корупції загалом. У межах останнього блоку зазначено, що практично не порушувалися на законодавчому рівні питання щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство. З'ясовано, що зміст Плану заходів щодо інтеграції мігрантів в українське суспільство на 2011–2015 рр. мігрантів був вузьким і містив лише шість пунктів, де українські мігранти-поверненці згадувалися тільки двічі (інші пункти присвячено іммігрантам і біженцям, тобто іноземцям).

Зроблено висновок, що виконання Плану дій з лібералізації візового режиму – це вагомий фактор удосконалення міграційної політики України. У

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.

Наголошено, що гострим питанням є імплементація міграційного законодавства, що інколи утруднюється нечіткістю формулювання або відсутністю певних положень у законодавчих актах.

У підрозділі 4.2 «Спільна міграційно-правова політика ЄС та України: сучасний стан і тенденції» міститься характеристика спільної міграційно-правової політики ЄС та України на основі аналізу чотирьох підходів щодо її впровадження. Перший з них – це реформи міграційної політики України в результаті співпраці з ЄС.

У підрозділі здійснено порівняльний аналіз двох Концепцій інтегрованого управління кордонами. З'ясовано, що водночас деякі із завдань та орієнтирів перших Концепцій інтегрованого управління кордонами та Плану дій з виконання не відображені у наступному документі. Крім норм, які втратили актуальність через російську агресію Росії проти України, друга Концепція ІУК не містить положень 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. 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 інтегрованого управління кордонами також передбачала участь України у Форумі чорноморського прикордонного співробітництва і видання інформаційного бюлетеня «Інтегроване управління кордонами в Україні». З другої Концепції інтегрованого управління кордонами ці пункти вилучено.

Акцентовано, що під час розробки Національної стратегії інтегрованого управління кордонами до 2025 р. враховані найкращі європейські практики та сучасні підходи у сфері інтегрованого прикордонного менеджменту. Зазначено, що сформульовані принципи, створені на тлі міграційної кризи в ЄС і супутнього посилення співробітництва з Агенцією «Frontex» разом із втіленням концепту зовнішнього кордону ЄС, є основою ухвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами в Європейському Союзі.

У межах другого підходу здійснено аналіз цілей плану заходів Державної міграційної служби України з реалізації Стратегії державної міграційної політики на період 2018–2021 рр., зокрема таких: зниження адміністративних

бар'єрів для свободи пересування населення України; автоматизація процесів у сфері міграції; забезпечення належних умов тримання нелегальних мігрантів і розміщення шукачів захисту, біженців та осіб, які потребують додаткового захисту тощо.

Третім підходом спільної міграційно-правової політики ЄС та України є інтеграція біженців й іммігрантів. Обґрунтовано, що з ухваленням законодавчих змін, механізми захисту прав людини значно удосконалюються. Зазначено, що Україна сьогодні 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.

У підрозділі 4.3 *«Імплементация стандартів країн Європейського Союзу в державну міграційну політику України»* імплементацию стандартів країн ЄС щодо розвитку державної міграційної політики розглянуто 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.

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.

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 Державна міграційна служба України. У рамках системи було розпочато фіксацію біометричних даних іноземців та осіб без громадянства з 70-ти «держав міграційного ризику», у т. ч. Росії, під час здійснення прикордонного контролю.

Зроблено акцент на потребі удосконалення, певного оновлення, адаптації до стандартів ЄС і кодифікації законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів щодо процедури спільного контролю за перетинанням державного кордону.

Потребує узагальнення судова практика з питань проходження прикордонного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю.

Додатково обґрунтовується необхідність розгляду законопроекту «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» у 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».

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено дослідження адміністративно-правових засад формування та реалізації державної міграційної політики України з формуванням на цій основі теоретичних висновків та практичних пропозицій, основними з яких є такі.

1. У сучасному адміністративному праві категорія «міграційна політика» потребує переосмислення та розвитку. Зважаючи на те, що ця категорія розглядається в багатьох вимірах – в економіці, соціології, міжнародних відносинах і політології, виникає необхідність уточнення поняття «міграційна політика» в межах міграційного законодавства, оскільки воно має полідисциплінарну природу.

Міграційна політика – це сукупність (правових, фінансових, адміністративних та організаційних) заходів 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.

Визначено такі принципи державної міграційної політики:

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

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

3) захист прав і свобод та законних інтересів громадян України, іноземців і осіб без громадянства, недопустимість створення для них безпідставних пільг чи переваг, які визначатимуть їхнє привілейоване становище порівняно з громадянами України;

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

5) 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, оснований на науковому прогнозі міграційного потенціалу, напрямів міграційних потоків з урахуванням сучасної та передбачуваної соціально-економічної та суспільно-політичної ситуації;

6) 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;

7) рівноправна співпраця України з державами-партнерами з питань міграційних процесів шляхом підтримання взаємовигідної співпраці за загально визнаними принципами та нормами міжнародного права.

До основних функцій державної міграційної політики віднесено:

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

2) функція раціоналізації суперечностей, що виникають, яка 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;

4) функція мобілізації людських ресурсів (є втіленням соціальної динаміки).

2. Виділяються наступні етапи розвитку державної міграційної політики крізь призму обставин і причин міграційних процесів, які виникали в різні періоди її формування, проаналізовано ухвалені нормативно-правові акти, спрямовані на регулювання цих процесів: 1) розпад Радянського Союзу та наявність «вимушених» міграцій в умовах економічної кризи перехідного періоду; 2) облаштування в Криму колишніх депортованих осіб; 3) трудова міграція; 4) репатріація вихідців з України на історичну батьківщину; 5) зовнішня міграція; 6) внутрішньо переміщені особи; 7) візова лібералізація з ЄС та міжнародна співпраця у сфері міграції з іншими державами світу; 8) пандемія COVID-19.

Запропоновано повторно закріпити окремі положення Плану дій щодо Національної стратегії у сфері прав людини 2016 р. у Плані дій щодо Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2025 р. такі два напрями: 1) встановлення заходів щодо ідентифікації осіб без громадянства у шести регіонах України; 2) проведення інформаційної кампанії з заохочення осіб отримувати документи, що посвідчують особу.

3. Поняття «державна міграційна політика» запропоновано трактувати як цілеспрямовану діяльність держави, пов'язану з ухваленням відповідних управлінських рішень щодо регулювання міграційних процесів, виявленням та подоланням міграційних викликів і ризиків з метою поліпшення умов життя людей, забезпечення суспільного та світового порядку.

Державна міграційна політика взаємодіє з іншими видами внутрішньої політики держави: 1) із соціальною політикою, оскільки міграційні процеси залежать від соціальних факторів, які можуть бути привабливими і відштовхуючими для іммігрантів; 2) з демографічною політикою, тому що міграція населення помітно впливає на демографічну ситуацію: у певних випадках вона сприяє зниженню «демографічного тиску», а в інших – дозволяє компенсувати природний спад населення; 3) з національною політикою в умовах глобалізації і загострення глобальних проблем (міжнародний тероризм, інфекційні хвороби), міграційні процеси впливають на соціальну і етнокультурну безпеку; 4) з економічною політикою. Міграційні процеси тісно пов'язані з рухом капіталів, визначенням необхідних для регіону трудових ресурсів, стимулюванням міграційного припливу чи відпливу робочої сили; 5) з геополітикою, оскільки виступає дієвим інструментом перерозподілу населення по території країни.

4. Правовим забезпеченням державної міграційної політики України слід вважати систему нормативно-правових актів, які в своїй системі регулюють питання формування та реалізації комплексу правових, фінансових та організаційних заходів, які є основою для ефективного адміністрування міграційних процесів з позицій міграційних пріоритетів України, євроінтеграційних процесів, упорядкування міграційних потоків, боротьби із нелегальною міграцією, повноважень спеціальних суб'єктів, які мають відповідні компетенції у сфері міграції.

У роботі проведено аналіз правового забезпечення державної міграційної політики України, який спрямований 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.

Виявлено невідповідність Конституції України у таких встановлених обмеженнях під час введення карантину: права на підприємницьку діяльність і на доступ до медичної допомоги обмежують акти КМУ, однак це можливо лише в умовах надзвичайного або воєнного стану; здійснення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією, обмежує право особи на свободу пересування; обмежується діяльність авіаперевізників, закриваються пункти пропуску через кордон тощо. Цим порушується право осіб вільно залишати територію України, яке може бути обмежене лише законом, а не актами уряду; рішенням органу виконавчої влади не можна встановлювати обмеження права громадян на мирні зібрання; установлені урядом положення щодо самоізоляції осіб, які досягли 60 років, а також дозвіл одним суб'єктам господарювання працювати, а іншим – ні, суперечать гарантіям, що громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом.

Обґрунтовано потребу розробки та прийняття законодавчого акта, який дасть змогу врегулювати та деталізувати процедуру визнання особою без громадянства. Процедура визнання особою без громадянства надасть людям, які не мають громадянства жодної з країн та документів, які посвідчують особу, можливість бути офіційно визнаними особами без громадянства; отримати документ, який посвідчує особу; відновити доступ до повноцінного життя та до всіх видів послуг; реалізувати свої права та свободи на території України.

5. Основними формами публічно-правового регулювання міграційних процесів є такі:

1) створення нормативної бази для правового регулювання міграції, її потоків, облаштування мігрантів. Слід розробити перелік нормативно-правових актів, які дадуть змогу регулювати всі проблемні питання у сфері міграції: Кодекс законів України про міграцію в Україні, який послужить основою єдиного Кодексу правил поведження з біженцями і вимушеними переселенцями; про внутрішню міграцію населення України; про соціальний захист трудових мігрантів. Необхідно додатково розробити проекти угод між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування про врегулювання питання стосовно осіб, що шукають захисту в Україні;

2) здійснення державного імміграційного контролю для забезпечення державних інтересів України. Завершальною стадією входження мігрантів у суспільство країни прийняття є їх інтеграція. Згідно з прийнятою у 2017 р. Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 р., інтеграція розглядається як «включення іммігрантів в економічне, суспільно-культурне і політичне життя держави». Для іммігрантів повинні бути створені умови для самостійного існування та реалізації можливостей на ринку праці, у сферах освіти, медичного забезпечення, у суспільному житті та реалізації громадянських прав з урахуванням культурних і релігійних потреб. Українська інтеграційна політика спрямована передусім на такі категорії іммігрантів, як біженці та особи, які потребують додаткового захисту.

Загалом, державне регулювання міграційних процесів в роботі розподілиться на вісім форм, кожна з яких створює умови для досягнення конкретної мети, і відповідно до їхньої реалізації, дозволяють забезпечити функціонування державного апарату у сфері міграції.

6. У результаті розгляду системи суб'єктів формування та реалізації державної міграційної політики України, їхньої ролі та місця у структурі органів публічного управління, надало можливості зробити висновок про те, що в межах 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. Ключовою проблемою їхньої діяльності визначено існування схожих повноважень, а подекуди їхнє дублювання, що призводить до виникнення компетенційних неузгодженостей, а також відсутність належного контролю та нагляду за їхньою діяльністю, а також низьку ефективність міжсуб'єктної взаємодії, втручання в внутрішньоорганізаційну діяльність, і, як наслідок, низьку якість сервісу цих суб'єктів. З метою вирішення цієї проблеми, існує потреба в уніфікації законодавства, що регулює діяльність цих суб'єктів, а

також формування програмних документів, призначенням яких є створення єдиного механізму формування та реалізації державної міграційної політики України.

7. До особливих ознак адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства зараховано такі:

1) підставою її настання 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, Державної міграційної служби України як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері 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.

8. Сформульовано авторське визначення поняття «адміністративного правопорушення в міграційній сфері» як дії або бездіяльності деліктоздатної особи, що призводить до порушення правил перебування на території країни, переміщення, працевлаштування, реєстрації свого статусу в компетентних органах влади.

Обґрунтовано, що проступки в паспортно-реєстраційній системі також є різновидом порушень міграційного законодавства. 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.

Проаналізовано, що незважаючи на різноманіття видів адміністративних стягнень, 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 роботодавців, 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.

Обґрунтовано, що адміністративне видворення за межі України не можна вважати адміністративним стягненням, оскільки: 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; немає необхідності застосовувати загальні правила накладення адміністративних стягнень, визначені КУпАП; не здійснюється провадження з метою його застосування згідно з КУпАП; не зумовлює стан адміністративної покараності протягом одного року для особи, стосовно якої застосовується тощо.

9. Запропоновано застосувати два елементи для удосконалення різних аспектів адміністративної відповідальності у сфері міграції, а саме: змінити зміст процесу реформування системи адміністративної відповідальності у сфері міграції та відповідний зміст 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. Обґрунтовано доцільність об'єднання всіх складів, закріплених сьогодні в різних розділах Особливої частини КУпАП, в самостійну за назвою «Адміністративні правопорушення у сфері міграції», де передбачити адміністративну відповідальність за порушення міграційного законодавства. Запропоновано закріпити положення про те, що такий розділ є єдиним нормативним джерелом адміністративної відповідальності. Саме державний рівень правового регулювання адміністративної відповідальності дає змогу забезпечити єдність правового статусу громадянина, іноземця, особи без громадянства, біженця, захист його законних прав і інтересів, єдиний масштаб відповідальності за адміністративне правопорушення.

10. Обґрунтовано, що 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, від співпраці з країнами та агенціями ЄС до поваги права людини переміщуватися. З'ясовано, що виконуючи завдання з візової лібералізації, Україна істотно просунулась у законодавчому забезпеченні політики інтегрованого управління кордонами – концепції, спрямованої на створення та підтримку балансу між ефективною охороною кордону та збереженням його відкритості для законної транскордонної діяльності та руху осіб.

11. Зроблено висновок, що 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.

Зазначено, що останнім підходом на сучасному етапі є реінтеграція внутрішньо переміщених осіб в Україні. Одним із центральних понять, які застосовуються стосовно внутрішньо переміщених осіб у межах підходу УВКБ ООН, є «довгострокове вирішення» (англ. «durable solution»).

Акцентовано, 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. Уряду слід також переглянути найкращі практики інтеграції мігрантів в ЄС країни, зокрема багаторівневе управління міграцією та інтеграцією мігрантів, ініціювати подібні пілотні проєкти в Україні. Одночасно потрібно посилити співпрацю з міграційними службами, міністерствами праці та соціальних служб у країнах ЄС.

12. Обґрунтовано доцільність розроблення відповідно до стандартів ЄС спеціального Закону України «Про правове врегулювання праці трудових мігрантів», чітко визначивши у ньому їхній статус і суттєво спростивши порядок оформлення праці фахівців, особливо тих, які можуть бути задіяні у сферах виробництва та обслуговування.

Запропоновано урегулювати на законодавчому рівні порядок і процедуру спрощеного проходження прикордонного і митного контролю, посилити відповідальність працівників митних і прикордонних служб щодо потенційних зловживань із 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.

Обґрунтовано необхідність доопрацювання також нормативного 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».

Пропонується визначити термін зберігання біометричних даних у Національній системі біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців й осіб без громадянства для посилення захисту персональних даних.

Запропоновано 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 системою інформації та авторизації мандрівників у разі набуття Україною статусу кандидата на приєднання до ЄС.

Зроблено висновок, що дієвим методом протидії нелегальній міграції також є міграційна 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.

Запропоновано розширити перелік країн міграційного ризику: з внутрішніми конфліктами або громадянськими війнами, наприклад Малі, Ємен, Лівія, Сирія, Нігерія; з міждержавними конфліктами або конфліктами на кордонах, наприклад Чад, Камерун, Нігерія; з окремими осередками повстань або які перебувають у пост-конфліктній ситуації, наприклад Ірак, Марокко, Алжир, Буркіна Фасо; із загрозами тероризму, наприклад Афганістан, Сомалі, Нігерія; із загрозою для регіону, наприклад Північна Корея, Уганда.

З огляду на прагнення України до введення європейських стандартів запобігання неврегульованій міграції та безпековим загрозам запропоновано: 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 у Національній системі біометричної верифікації та ідентифікації громадян України, іноземців й 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 й 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 відбитків 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.

Запропоновано винести на розгляд Верховної Ради України 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.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРКОЮ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### ***Одноосібна монографія:***

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

### ***Статті у вітчизняних наукових фахових виданнях:***

2. Дракохруст Т. В. Проблеми інституту громадянства в міжнародному праві України. Порівняльно-аналітичне право. 2015. № 4. С. 428–431.

3. Дракохруст Т. В., Мудрик К. Іноземець як суб'єкт підприємницької діяльності в Україні. Журнал східноєвропейського права. 2016. № 24. С. 32–40.

4. Дракохруст Т. В. Регіональні особливості трудової міграції населення України. Право та державне управління. 2016. № 4. С. 158–62.

5. Дракохруст Т. В. Особливості правової регламентації законодавства України у сфері захисту прав іноземців та осіб без громадянства. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 1. С. 190–193.



6. Дракохруст Т. В. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання міграції. Актуальні проблеми правознавства. 2017. № 1. т. 2. С. 57–64.

7. Дракохруст Т. В. Забезпечення реалізації правового статусу іноземців та осіб без громадянства в Україні у контексті вітчизняного і міжнародного законодавства. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. 2017. № 24. С. 55–59.

8. Дракохруст Т. В. Адміністративно-правові засади регулювання трудової міграції. Актуальні проблеми правознавства. 2017. № 4. С. 44–49.

9. Дракохруст Т. В. Розвиток міграційної політики України під впливом євроінтеграційних процесів. Актуальні проблеми правознавства. 2017. № 1(9). С. 23–25.

10. Дракохруст Т. В. Державна міграційна політика України: особливості й ознаки. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 6. С. 221–224.

11. Дракохруст Т. В. Питання інтеграції громадян України з тимчасово окупованих територій в контексті реалізації державної міграційної політики України. Журнал східноєвропейського права. 2019. № 63. С. 31–36.

12. Дракохруст Т. В. Договірно-правове забезпечення міграційної політики ЄС. Порівняльно-аналітичне право, Ужгород. 2019. № 6. С. 261–263.

13. Дракохруст Т. В. Про державну міграційну політику: сучасне розуміння. Право і суспільство. 2019. № 2. С. 126–130.

14. Дракохруст Т. В. Особливості правового забезпечення державної міграційної політики України. «Прикарпатський юридичний вісник». 2019. № 1. С. 128–134.

15. Дракохруст Т. В. Суб'єкти формування державної міграційної політики: специфіка їх компетенції та повноважень. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція». 2019. № 38. С. 62–66.

16. Дракохруст Т. В. Глобалізація і розвиток державної міграційної політики України. Правові новели. 2019. № 9. С. 84–91.

17. Дракохруст Т. В. Механізм адміністративно-правового забезпечення міграційної політики України. Право і державне управління. 2019. № 6. С. 57–60.

18. Дракохруст Т. В. Особливості адміністративної відповідальності у сфері трудової міграції. Право і державне управління. 2019. № 2. С. 88–92.

19. Дракохруст Т. В. Адміністративно-правове регулювання міграції у Канаді. Юридичний вісник. 2019. № 4. С. 60–65.

20. Дракохруст Т. В. Адміністративно-правові форми та методи запобігання підрозділами громадської безпеки національної поліції нелегальній міграції. Актуальні проблеми правознавства. 2019. № 1(4). С. 76–80.

21. Дракохруст Т. В. Адміністративно-правові засади управління міграційною політикою України в умовах євроінтеграційних процесів. Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія : Право. 2020. № 8. С. 70–74.

***Статті у наукових періодичних виданнях інших держав та виданнях,  
які включено до міжнародних наукометричних баз:***

22. Drakokhrust T. Legal Framework for the Realization of the Rights and Legitimate Interests of Foreigners and Stateless Persons in Ukraine. Revue internationale des sciences humaines et naturelles. Internationale Stiftung Schulung, Kunst, Ausbildung. 2017. № 2. P. 47–59.

23. Дракохруст Т. В. Генезис розвитку державної міграційної політики України. Eurasian academic research journal. 2018. № 10(28). С. 35–43.

24. Drakokhrust T. Legal Features of Migration Processes in Unrecognized Territories: Ukraine's Eastern Donbas Region. Osteuroparecht. 2019. № 2. P. 238–248.

25. Drakokhrust T. The role of information and legal technologies in detecting counteracting illegal migration in EU. Legea Si Viata. 2019. № 6/2. P. 23–27.

26. Drakokhrust T., Prodan I., Tkach U. Migration challenges: trends and implications for Ukraine and Countries of Eastern Europe. Baltic Journal of Economic Studies. 2019. Vol. 5(2). P. 30–37.

***Опубліковані праці,  
які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:***

27. Дракохруст Т. В., Дмитренко Т. С. Аналіз проблем правового статусу біженців та їхнього правового захисту. Рівень ефективності та необхідність впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 5–6 лютого 2016 р.). Харків, 2016. С. 104–107.

28. Дракохруст Т. В. Державна політика в питаннях внутрішньої та зовнішньої міграції на регіональному рівні. Міжрегіональне співробітництво в національному та міжнародному вимірах: Десяті ювілейні регіональні та муніципальні читання: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Тернопіль, 18–19 жовт. 2016 р.). Тернопіль, 2016. С. 141–144.

29. Дракохруст Т. В. Особливості регламентації правового статусу українських мігрантів та стану дотримання їхніх прав та свобод. Право і

держава: проблеми розвитку та взаємодії у XXI ст.: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 27–28 січня 2017 р.). Запоріжжя, 2017. С. 190–192.

30. Дракохруст Т. В. Необхідність посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні. Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Тернопіль, 21–22 квітня 2017 р.). Тернопіль, 2017. С. 78–92.

31. Дракохруст Т. В. Імплементация міжнародних норм щодо трудової міграції у національне законодавство України. Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 4–5 серпня 2017 р.). Харків, 2017. С. 89–94.

32. Дракохруст Т. В. Питання щодо регулювання міграційних процесів між Україною та ЄС в рамках угоди про асоціацію. Україна в умовах реформування правової системи: сучасні реалії та міжнародний досвід: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Тернопіль, 5–6 квітня 2019 р.). Тернопіль, 2019. С. 79–81.

33. Дракохруст Т. В. Специфічні ознаки адміністративної відповідальності за порушення міграційного законодавства. Інтеграція юридичної науки і практики в сучасних умовах: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 23–24 серпня 2019 р.). Запоріжжя, 2019. С. 85–88.

34. Дракохруст Т. В. Сучасний етап міграційних викликів в Україні: правовий аспект. Проблеми та стан дотримання і захисту прав людини в Україні: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 16–17 серпня 2019 р.). Львів, 2019. С. 92–95.

35. Дракохруст Т. В. Особливості розвитку міграційного законодавства зарубіжних країн. Стан та перспективи розвитку юридичної науки: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 6–7 вересня 2019 р.). Дніпро, 2019. С. 44–47.

36. Дракохруст Т. В. Розвиток міграційних органів в період становлення Української держави. Шляхи вдосконалення нормативно-правової бази України як основи сталого розвитку суспільства: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 6–7 вересня 2019 р.). Харків, 2019. С. 43–48.

37. Дракохруст Т. В. Організаційно-правові проблеми протидії нелегальній міграції. Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 1–2 листопада 2019 р.). Харків, 2019. С. 114–117.

38. Дракохруст Т. В. Сучасний зміст державної міграційної політики України. Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 20–21 вересня 2019 р. ). Львів, 2019. С. 62–65.

***Наукові праці,  
які додатково відображають наукові результати дисертації:***

39. Дракохруст Т. В., Бобрик М. Передумови запровадження безвізового режиму в Україні. Актуальні питання публічного та приватного права. 2016. № 1. С. 141–143.

40. Дракохруст Т. В. Актуальні питання правового статусу внутрішньопереміщених осіб на території України. Актуальні проблеми правознавства. 2016. № 1. С. 41–44.

41. Дракохруст Т. В. Окремі проблеми правового захисту тимчасово переселених осіб. Актуальні проблеми правознавства. 2016. № 2. С. 46–49.

42. Дракохруст Т. В. Захист прав українських мігрантів в ЄС: проблемні аспекти. Guarantee and protection of fundamental human rights as an integral element of the integration of Ukraine in the EU. Redakcja Mieczyslaw Rozanski, Serhiy Vanakh, Oksana Koval. Olsztynie, 2019. С. 73–85.

## АНОТАЦІЯ

**Дракохруст Т. В. Адміністративно–правові засади формування та реалізації державної міграційної політики України. – На правах рукопису.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Західноукраїнський національний університет Міністерства освіти і науки України. Тернопіль, 2021.

Дисертацію присвячено системному дослідженню державної міграційної політики України у національній доктрині адміністративного права. Запропоновано концептуально нові підходи до вдосконалення державної міграційної політики України, вирішення важливих теоретичних та прикладних проблем у цій сфері. Досліджено генезис розвитку міграційних процесів в Україні крізь призму обставин і причин їхнього виникнення в різні періоди формування державної міграційної політики та чинних нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання таких процесів. 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.

Здійснено дослідження впливу карантину на міграційну ситуацію в країні, зокрема щодо зовнішньої трудової міграції, перебування іноземців та осіб без громадянства на території України та пропуску громадян України, в яких є реєстрація на неокупованій території.

Обґрунтовано висновки та пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання державної міграційної політики України з метою усунення колізій і прогалин у національній нормативно-правовій базі, її гармонізації зі стандартами ЄС та вироблено практичні рекомендації щодо покращення правозастосування у цій сфері.

**Ключові слова:** міграційна політика, міграційні процеси, міграційна сфера, міграційне законодавство, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення, адміністративні проступки, форми, принципи, методи.

## АННОТАЦІЯ

**Дракохруст Т. В. Административно-правовые основы формирования и реализации государственной миграционной политики Украины. – На правах рукописи.**

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». Западноукраинский национальный университет Министерства образования и науки Украины. Тернополь, 2021.

Диссертация посвящена системному исследованию государственной миграционной политики Украины в национальной доктрине административного права. Предложено концептуально новые подходы к совершенствованию государственной миграционной политики Украины, решению важных теоретических и прикладных проблем в этой сфере. Исследован генезис развития миграционных процессов в Украине сквозь призму обстоятельств и причин возникновения в разные периоды формирования государственной миграционной политики и действующих нормативно-правовых актов, направленных на регулирования этих процессов. Значительное внимание уделено общей характеристике развития государственной миграционной политики Украины под влиянием евроинтеграционных процессов. Акцентируется на перспективах совершенствования законодательства Украины об административной ответственности в сфере миграции.

Проведено исследование влияния карантина на миграционную ситуацию в стране, в частности относительно внешней трудовой миграции, пребывания иностранцев и лиц без гражданства на территории Украины и пропуску граждан Украины, у которых есть регистрация на неоккупированной территории.

Обоснованы выводы и предложения по совершенствованию административно-правового регулирования государственной миграционной политики Украины с целью устранения коллизий и пробелов в национальной нормативно-правовой базе, ее гармонизации со стандартами Европейского Союза и разработаны практические рекомендации по улучшению правоприменения в этой сфере.

**Ключевые слова:** миграционная политика, миграционные процессы, миграционная сфера, миграционное законодательство, административная ответственность, административное правонарушение, административные проступки, формы, принципы, методы.

## SUMMARY

**Drakokhrust T. V. Administrative and legal foundations of formation and implementation of the state migration policy of Ukraine.** – *On the rights of the manuscript.*

The dissertation on obtaining the scientific degree of Doctor of Law in the specialty 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Finance Law; Information Law. West Ukrainian National University of the Ministry of Education and Science of Ukraine. Ternopil, 2021.

The dissertation is one of the first in national legal science a comprehensive monographic research of the administrative and legal foundations of the formation and implementation of state migration policy of Ukraine. It describes: the genesis of the development of migration processes in Ukraine; the current condition of state migration policy of Ukraine; the characteristics of forms and methods of realization of the state migration policy of Ukraine; the formulation of the concepts and features of the state migration policy of Ukraine; the analysis of the legal support of the state migration policy of Ukraine; revealed the features of administrative liability for violation of migration legislation of Ukraine; the concept and features of an administrative offense in the migration sphere, the characteristics of its features and composition; the key principles of activity of subjects of formation of the state migration policy, the definition of their powers and competence; the analysis of the peculiarities of the formation of migration legislation of Ukraine in the context of cooperation with the EU; the determination of key problems of implementation of EU standards in the state migration policy of Ukraine.

It should be noted that migration policy is a reaction of the government of the country to the specific features, challenges and threats of migration processes. As migration processes are characterized by asymmetry, the migration policy of states becomes an important factor in strengthening or mitigating the asymmetry of migration processes.

The content of the state migration policy is determined by a set of legal, economic, political, demographic, military and other factors that ensure the interests and national security of the state. The implementation of migration policy is carried out by forming a mechanism for its implementation, which includes a set of methods, measures by which to achieve the goals and objectives.

Based on the analysis, the general and new approaches to migration policy are identified: migration policy is a state policy, the international context of which is related to the external migration of labor. It requires compliance with legislation in the field of migration, international law, protection of human rights, the balance of interests of the state and man, also affects not only the redistribution of the population in the state, but also its number and composition.

A list of specific reasons and circumstances on the background of which the state migration policy of Ukraine was formed: the collapse of the Soviet Union and the presence of «forced» migration in the economic crisis of the transition period; resettlement of former deportees in Crimea; labor migration; repatriation of immigrants from Ukraine to the historical homeland; external migration; internally displaced persons and visa liberalization with the EU and international cooperation in the field of migration with other countries.

Among the most common administrative methods are methods of persuasion and coercion, which are organically combined with each other.

The essence of the method of persuasion is to influence the consciousness and behavior of people in order to form their correct beliefs, understanding the need to voluntarily and conscientiously comply with the law and other legal norms, and the content is a set of various specific measures and means of such influence.

Among the forms of implementation of this method in the activity of the State Migration Service of Ukraine is the carrying out of explanatory and educational work among the citizens of Ukraine, foreigners, refugees and work with public organizations.

Coercive measures are applied to that part of the participants in migration relations that violate the established norms and rules and are manifested in the application of administrative precautionary measures, measures of administrative termination or measures of administrative penalty.

Another group of measures of administrative coercion are measures of administrative termination. Such measures are aimed at stopping the illegal behavior

of a person and eliminating the harmful consequences. The State Migration Service of Ukraine in its activities applies two groups of measures of administrative termination: general and special purpose.

Forms of state regulation of migration processes are: 1) the creation of a regulatory framework for the legal regulation of migration, its flows, the arrangement of migrants; 2) training for work with migrants; 3) anti-corruption measures; 4) formation of a single data bank on existing flows of migrants; 5) creation of a model of development of migration processes taking into account the peculiarities of the political situation in Ukraine; 6) support for internally displaced persons; 7) implementation of state immigration control to ensure the state interests of Ukraine; 8) the need to accommodate forced migrants.

The first group of subjects should include: the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights, the judiciary, local governments. They are entrusted with the tasks and functions of regulating, controlling and supervising the observance of the rights and freedoms of foreigners and stateless persons, immigrants, refugees, and ensuring appropriate conditions for their stay on the territory of Ukraine.

The second group includes the executive branch. At the national level, these functions are assigned to the following state bodies and agencies: State Migration Service, State Border Guard Service of Ukraine, Ministry of Internal Affairs, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Temporarily Occupied Territories and Internally Displaced Persons, Ministry of Social Policy, Ministry of Digital Transformation of Ukraine, Security Service of Ukraine, Council of National Security and Defense of Ukraine and the State Customs Service of Ukraine.

The analysis of the legal support of the state migration policy of Ukraine was carried out in the conditions of gradual development of migration legislation and three main goals were identified: 1) management of migration processes (volume and direction of migration flows) in Ukraine, including regulation of entry and exit of migrants; 2) internal adaptation and integration of immigrants on the territory of Ukraine; 3) monitoring and preventing the emergence of migration challenges and threats in the context of the development of globalization processes in the world.

A study of the impact of quarantine on the migration situation in the country, in particular with regard to external labor migration, the stay of foreigners and stateless persons in Ukraine and the admission of Ukrainian citizens who are registered in the unoccupied territory.

The composition of an administrative offense in the field of migration regulation is defined as a set of specific objective and subjective features established by the legislation on administrative offenses, according to which the act is characterized as an administrative violation of migration legislation.



Administrative offense in the field of migration – is primarily an act, behavior, human act, action or inaction, it is an act of external detection of a person's attitude to reality, other people, state, society. Accordingly, the action (inaction), for which the legislator provides for the possibility of bringing a person to administrative responsibility, must contain such characteristics as illegality, guilt, social harm and punishment. The composition of administrative offenses carries an important mission, as it establishes the legal basis of administrative liability and provides for the possibility of applying measures of administrative influence.

Peculiarities of administrative liability for violation of migration legislation of Ukraine are analyzed through the prism of such migration processes as immigration, illegal migration, internal migration and labor migration.

Bringing people to administrative responsibility for violations of migration legislation is one of the most effective means of combating violations in this area. That is why the improvement of the legal regulation of the procedure for imposing administrative penalties will further strengthen the rule of law and ensure the protection of the rights of persons subject to administrative liability in the field of settlement of migration processes in Ukraine.

Harmonization of the legislation of Ukraine and the European Union on administrative liability in the field of migration requires amendments to the current legislation.

Key regulations on adaptation the legislation of Ukraine to the EU legislation defines the following: Program of Ukraine's integration into the EU, approved by the Decree of the President of Ukraine of September 14, 2000 № 1072/2000, Concept of the National Adaptation Program legislation of Ukraine to the legislation of the European Union, approved by the Verkhovna Rada of Ukraine of November 21, 2002, and the Law of Ukraine «About the National program of adaptation of the legislation of Ukraine to legislation of the European Union» of March 18, 2004 which contain a set of interrelated tasks for the adaptation of legislation Ukraine to EU legislation aimed at implementing public policy and priority areas for creating a modern legal system of Ukraine by improving the rule-making activities of public authorities and introduction of a unified system of planning coordination and control of work with adaptation of legislation.

Particular attention is paid to the need to resolve issues of institutional support for the implementation of state migration policy, the creation of effective mechanisms for monitoring migration flows in Ukraine, proper regulation of the expulsion procedure, and so on.

The common migration and legal policy of the EU and Ukraine is analyzed using the following approaches: reforms of the migration policy of Ukraine as a result of cooperation with the EU; strengthening the institutional capacity of the State

Migration Service of Ukraine; integration of refugees and immigrants in Ukraine; reintegration of internally displaced persons (IDPs) in Ukraine.

The process of implementation of EU standards for the development of state migration policy should be considered in three main areas.

First, Ukraine, as the country of origin of many migrant workers, is making efforts to reach agreements with foreign countries on employment and social protection of migrant workers. Relevant agreements are concluded at the bilateral level.

Secondly, the European Union, which is interested in controlled migration to its territory and guarantees of internal security, provides assistance to Ukraine in building border protection infrastructure and preventing illegal migration.

Thirdly, the constant interaction is along the lines of ensuring freedom of movement within the territory of the European Union for Ukrainians, the condition of which is to increase the state's ability to effectively regulate migration processes.

The paper describes the expediency of introducing a migration amnesty as a challenge to globalization trends and the European integration course of our country.

After all, the traditional way of combating illegal migration by strengthening administrative and repressive measures, which Ukraine has so far chosen, will be supplemented by the opportunity for «decent» immigrants to legalize their stay in the country, become law-abiding taxpayers and normal members of civil society. It is necessary to use the experience of states that have already faced similar problems and were forced to solve them, including including legalization programs.

**Key words:** migration policy, migration processes, migration sphere, migration legislation, administrative responsibility, administrative offense, administrative misdemeanors, forms, principles, methods.

Підписано до друку 04.02.2021 р.  
Формат 60x90/16. Гарнітура Times.  
Папір офсетний. Друк на дублікаторі.  
Умов. друк. арк. 1,9. Обл.-вид. арк. 2,0.  
Зам. № А001-21. Тираж 100 прим.

Видавець та виготовлювач  
Західноукраїнський національний 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 «Університетська думка»  
вул. Бережанська, 2, м. Тернопіль 46009  
тел. (0352) 47-58-72  
E-mail: [edition@wunu.edu.ua](mailto:edition@wunu.edu.ua)