

УДК 351.84:314.7(477):355.01

Л. В. Антонова,
д. держ. упр., професор, професор кафедри обліку і аудиту,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2975-6453>

А. А. Шульга,
к. держ. упр., доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-8528-8722>

В. В. Величко,
магістр з державного управління,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили
ORCID ID: <https://orcid.org/0009-0008-4735-9252>

DOI: 10.32702/2306-6814.2026.8.593

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ МІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВИМУШЕНОЇ МОБІЛЬНОСТІ ГРОМАДЯН

L. Antonova,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor,
Professor of the Department of Accounting and Auditing, Petro Mohyla Black Sea National University,
A. Shulha,
PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Public Management and
Administration, Petro Mohyla Black Sea National University
V. Velichko,
Master of Public Administration, Petro Mohyla Black Sea National University

REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK OF UKRAINE'S STATE MIGRATION POLICY UNDER THE CONDITIONS OF FORCED MOBILITY OF CITIZENS

У статті досліджено нормативно-правові основи регулювання міграційних процесів в Україні як ключовий елемент формування та реалізації державної міграційної політики. На початку роботи розкрито сутність і значення нормативно-правової бази у сфері міграції, визначено її структуру та охарактеризовано основні складові, зокрема міжнародні та національні правові акти. На основі аналізу чинного законодавства України розглянуто еволюцію правового регулювання міграційних процесів, починаючи з базових законів 1990-х років і до сучасного етапу, з урахуванням викликів, пов'язаних із воєнними подіями та масовими переміщеннями населення. Окрему увагу приділено характеристиці ключових нормативно-правових актів, зокрема законів у сфері імміграції, громадянства, свободи пересування, правового статусу іноземців, біженців та внутрішньо переміщених осіб, а також стратегічних документів державної міграційної політики. Проаналізовано їх переваги, недоліки та практичні аспекти реалізації, визначено роль у забезпеченні балансу між інтересами держави та правами людини. Встановлено, що сучасна система правового регулювання міграції в Україні є багаторівневою, проте характеризується певною фрагментарністю, недостатньою узгодженістю та складністю адміністративних процедур. Водночас підкреслено позитивні тенденції розвитку законодавства, зокрема його адаптацію до європейських стандартів та впровадження цифрових інструментів у сфері

надання адміністративних послуг. Зроблено висновок, що подальше вдосконалення нормативно-правового забезпечення державної міграційної політики має бути спрямоване на підвищення системності законодавства, посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб, спрощення процедур та впровадження людиноцентрованого підходу до регулювання міграційних процесів.

The article examines the regulatory and legal framework governing migration processes in Ukraine as a key element in the formation and implementation of state migration policy. At the outset of the study, the essence and significance of the regulatory and legal framework in the field of migration are clarified, its structure is defined, and its main components, particularly international and national legal acts are characterized. Based on a comprehensive analysis of the current legislation of Ukraine, the evolution of the legal regulation of migration processes is traced, starting from the foundational laws adopted in the 1990-s up to the present stage, with due consideration of the challenges arising from wartime conditions and large-scale population displacement. Special attention is devoted to the examination of key regulatory and legal acts, including legislation in the areas of immigration, citizenship, freedom of movement, the legal status of foreigners, refugees, and internally displaced persons, as well as strategic documents shaping state migration policy. Their advantages and shortcomings are identified, and the practical aspects of their implementation are analyzed. In addition, their role in maintaining a balance between the interests of the state and the protection of human rights is substantiated. It is established that the contemporary system of legal regulation of migration in Ukraine is multi-level and relatively comprehensive; however, it remains characterized by a certain degree of fragmentation, insufficient institutional coordination, and the complexity of administrative procedures. At the same time, positive trends in the development of migration legislation are highlighted, particularly its gradual alignment with European standards and the increasing use of digital tools in the provision of administrative services. The study concludes that further improvement of the regulatory and legal support of state migration policy in Ukraine should be aimed at enhancing the coherence and consistency of legislation, strengthening the social protection of internally displaced persons, simplifying administrative procedures, and implementing a human-centered approach to the regulation of migration processes in the context of contemporary socio-political challenges.

Ключові слова: державна міграційна політика, нормативно-правове забезпечення, міграційні процеси, внутрішньо переміщені особи, вимушена міграція, міграційна безпека.

Key words: national migration policy, regulatory and legal framework, migration processes, internally displaced persons, forced migration, migration security.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

У сучасних умовах повномасштабної збройної агресії росії проти України міграційні процеси набули безпрецедентного масштабу та складності, трансформувались у явище вимушеної мобільності значної частини населення. Масове внутрішнє переміщення громадян, зростання обсягів зовнішньої міграції, а також поява нових соціальних груп (наприклад, внутрішньо переміщених осіб) зумовлюють суттєве навантаження на систему публічного управління та актуалізують проблему ефективного нормативно-правового регулювання усіх міграційних процесів. Зважаючи на це особливої ваги набуває необхідність формування цілісної, узгодженої та адаптивної системи нормативно-правового забезпечення державної міграційної політики, здатної оперативного реагу-

вати на динамічні виклики безпекового, соціального та гуманітарного характеру. Адже наявні правові механізми у повній мірі не відповідають реальним потребам громадян, що призводить до виникнення прогалин у регулюванні, ускладнює доступ до базових соціальних гарантій та знижує спроможність максимально легко (із соціально-психологічної точки зору) й економічно швидко інтегруватись у приймаючі громади.

Окрім того, важливим є питання гармонізації національного законодавства із міжнародними та європейськими стандартами у сфері міграції, що передбачає імплементацію кращих практик правового регулювання, орієнтованих на забезпечення прав і свобод людини. У цьому контексті ключовим завданням державної міграційної політики має стати не лише контроль і регулювання міграційних потоків, але й формування людиноцентрованого підходу, в межах якого пріоритетом виступають потреби, безпека та гідність особи.

Все це зумовлює необхідність комплексного наукового осмислення проблем нормативно-правового забезпечення державної міграційної політики України в умовах вимушеної мобільності громадян та має важливе теоретичне і практичне значення для удосконалення механізмів її реалізації, підвищення ефективності реагування на виклики воєнного часу та забезпечення стало-го розвитку держави загалом.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Загальні питання міграційних процесів в Україні досліджували: О.В. Вороніна, О.О. Горяйнова, Б.П. Дмитрук, К.В. Мезенцев, О.О. Мельник, Т.Л. Нагорняк, Ю.В. Палагнюк та інші наковці. Окремі аспекти державної міграції політики розглядаються у наукових працях: О.І. Болгарова, А.В. Буряка, Т.Г. Васильців, О.В. Вовка, О.О. Горяйнова, О.С. Дороша, Л.С. Мосорової, В.В. Оленюк, І.М. Прибиткової та інших дослідників. Однак, незважаючи на значну кількість досліджень щодо державного регулювання міграційних процесів, на сьогодні відсутні системні наукові роботи, присвячені комплексному аналізу нормативно-правового забезпечення державної міграційної політики України в умовах вимушеної мобільності громадян та сучасних викликів міграційної безпеки.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою цієї статті є дослідження нормативно-правового забезпечення державної міграційної політики України в умовах вимушеної мобільності громадян.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Нормативно-правові основи регулювання міграційних процесів в Україні становлять фундамент державної міграційної політики та визначають правовий режим переміщення осіб як всередині країни, так і на її території у разі міжнародної міграції. Вони покликані встановлювати чіткі права й обов'язки громадян, іноземців і осіб без громадянства, регламентувати порядок оформлення та реалізації міграційних процедур, а також забезпечувати баланс між інтересами держави і правами людини.

Нормативно-правова база, що регулює міграційні процеси в Україні, має комплексний характер і може бути поділена на дві основні групи. По-перше, це міжнародні правові акти, які визначають стандарти та принципи регулювання міграції, імplementовані у національне законодавство. До них належать міжнародні договори, конвенції та угоди, що визначають права мігрантів, механізми їх захисту, а також зобов'язання держав щодо забезпечення безпеки і гуманного ставлення до переміщених осіб. Наприклад, Конвенція про статус біженців (1951 р.), Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів (1977 р.), Конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (2008 р.) тощо.

По-друге, це власне законодавство України про міграцію, яке конкретизує міжнародні стандарти у контексті національних особливостей. До нього належать

сотні законодавчих та підзаконних нормативних актів, що регулюють питання внутрішньої та зовнішньої міграції, процедури оформлення документів, умови легального перебування іноземців та осіб без громадянства, а також механізми контролю за дотриманням міграційних норм. В основу всіх цих документів покладено Основний Закон держави — Конституцію України. Вона визначає базові принципи, на яких ґрунтується міграційне законодавство держави, та забезпечує демократичний підхід до питань міграції, який відповідає стандартам ООН, Ради Європи, Міжнародної організації з міграції, Міжнародної організації праці, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців та інших міжнародних організацій.

Конституція гарантує громадянам і іноземцям низку ключових прав у сфері міграції: свободу пересування всередині країни, право вільно їжджати та виїжджати з України, можливість отримати притулок, захист громадян України за кордоном. Зокрема, ст. 33 Конституції закріплює право кожного, хто легально перебуває в Україні, на свободу пересування, вибір місця проживання та право залишати країну. Для громадян України також гарантується право вільно повертатися на батьківщину. Варто підкреслити, що ст. 33 захищає від примусового переселення [1]. Адже свобода пересування передбачає не лише можливість рухатися, а й право залишатися на своєму місці проживання, якщо людина цього бажає. Таким чином Конституція України забезпечує баланс між свободою пересування та захистом прав людини, що є основою міграційної політики України.

Також Конституція України встановлює, що основи регулювання міграційних і демографічних процесів визначаються тільки законами. Так само законом визначається порядок створення спеціальних зон з особливим міграційним режимом [1]. Це дозволяє державі будувати чітку правову базу для управління як внутрішньою, так і зовнішньою міграцією.

До прийняття Конституції України важливу роль у формуванні національної системи регулювання міграційних процесів відігравали спеціальні законодавчі акти, ухвалені Верховною Радою України у 1994 р. Зокрема, йдеться про Закони України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" та "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства", які стали базовими нормативно-правовими актами у сфері регулювання міграційних процесів.

Закон України "Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України" визначив механізм реалізації одного з фундаментальних прав людини — права на свободу пересування. У ньому закріплено порядок оформлення документів для виїзду за кордон, встановлено процедури перетину державного кордону, а також передбачено перелік підстав для тимчасового обмеження права громадян на виїзд з України (зокрема, у випадках наявності невиконаних зобов'язань або у зв'язку з інтересами національної безпеки). Окрему увагу приділено врегулюванню спорів, що виникають у цій сфері, визначаючи відповідні процедурні механізми їх розгляду [2].

У свою чергу, Закон України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства", який втратив чинність у 2011 р. на основі прийняття нового Закону України, визначав "правовий статус, закріплював основні

права, свободи та обов'язки іноземців та осіб без громадянства, які проживають або тимчасово перебувають в Україні, і визначав порядок вирішення питань, пов'язаних з їх в'їздом в Україну або виїздом з України" [3].

Варто зазначити, що протягом усього періоду дії цих законів до них неодноразово вносилися зміни і доповнення. Це було зумовлено як внутрішніми потребами держави у вдосконаленні міграційної політики, так і необхідністю адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів, зокрема норм Європейського Союзу та рекомендацій міжнародних організацій.

Серед переваг зазначених нормативно-правових актів варто виділити їхню фундаментальність та системоутворюючу роль у становленні міграційного законодавства України. Оскільки вони забезпечили правову визначеність у питаннях перетину державного кордону, закріпили базові права і обов'язки учасників міграційних процесів, а також створили основу для подальшого розвитку законодавства у цій сфері. Водночас ці закони мали і певні недоліки. Зокрема, на початковому етапі їх застосування спостерігалася недостатня деталізація окремих процедур, що ускладнювало практичну реалізацію їх положень. Крім того, окремі норми не повною мірою відповідали сучасним міжнародним стандартам у сфері прав людини, що зумовлювало необхідність їх подальшого вдосконалення. Часті зміни законодавства також могли призводити до певної нестабільності правового регулювання та труднощів у правозастосовній практиці.

Вказані законодавчі акти стали важливим етапом у розвитку міграційного права України, заклавши підґрунтя для формування сучасної системи правового регулювання міграційних процесів, яка надалі була розвинута і конкретизована в інших нормативно-правових актах.

На початку 2001 р. із різницею у два дні було прийнято Закони України "Про імміграцію" та "Про громадянство". Перший законодавчий акт визначає засади державної політики у сфері імміграції та регулює порядок в'їзду, перебування і надання дозволу на постійне проживання іноземцям та особам без громадянства. Його прийняття стало важливим етапом у формуванні системи правового регулювання міграційних процесів в Україні, оскільки він закріпив чіткі механізми контролю та впорядкування імміграційних потоків. Закон встановлює основні умови та підстави для імміграції, зокрема визначає категорії осіб, які мають право на отримання дозволу на імміграцію, а також запроваджує систему квотування імміграції. Такий підхід дозволяє державі регулювати обсяги імміграції з урахуванням демографічних, економічних і соціальних інтересів. Водночас закон передбачає перелік підстав для відмови у наданні дозволу на імміграцію, що сприяє забезпеченню національної безпеки та громадського порядку.

Важливим елементом вказаного Закону є визначення правового статусу іммігрантів після отримання дозволу на постійне проживання, що створює передумови для їх інтеграції в українське суспільство. Крім того, закон встановлює процедури скасування дозволу на імміграцію та визначає компетенцію державних органів у цій сфері, що забезпечує інституційну впорядкованість міграційної політики [4].

Серед переваг Закону України "Про імміграцію" варто виділити його системність та чіткість у визначенні

основних понять і процедур. Він створює правову визначеність у сфері імміграції, забезпечує контрольованість міграційних процесів і дозволяє державі реалізовувати власну міграційну політику відповідно до національних інтересів. Важливою перевагою є також запровадження механізму квотування, який дає змогу гнучко реагувати на зміни у міграційній ситуації. Разом із тим, Закон має і певні недоліки. Зокрема, окремі процедури отримання дозволу на імміграцію залишаються складними та тривалими, що може ускладнювати легальну імміграцію. Крім того, на практиці виникають проблеми із прозорістю прийняття рішень та однаковістю їх застосування. Квотний механізм, хоча і є інструментом регулювання, іноді обмежує можливості для імміграції навіть у випадках, коли це могло б бути доцільним з економічної чи демографічної точки зору. Також закон потребує подальшого вдосконалення з урахуванням сучасних міграційних викликів та гармонізації з європейськими стандартами.

Інший законодавчий акт — Закон України "Про громадянство" — регулює питання набуття, зміни та припинення правового зв'язку особи з державою, що прямо впливає на міграційні потоки та процеси інтеграції. Безпосередньо норми закону відіграють значну роль у врегулюванні імміграційних процесів, оскільки встановлюють загальні умови, за яких іноземці та особи без громадянства можуть набути стабільний правовий статус в Україні. Це сприяє їх соціальній та правовій інтеграції, а також забезпечує контрольованість і впорядкованість міграційних процесів. Водночас положення Закону мають значення і для еміграційних процесів, так як визначають правові наслідки зміни статусу осіб, які залишають територію України або встановлюють стійкі зв'язки з іншими державами. У цьому аспекті Закон забезпечує баланс між правом особи на зміну свого правового статусу й інтересами держави. Саме у цьому контексті особливого значення набуває законодавче положення про запобігання апатризму (безгромадянству), що є важливою складовою сучасної міграційної політики та відповідає міжнародним стандартам у сфері прав людини [5].

Важливою перевагою Закону є його структурована побудова і відповідність загальноновизнаним міжнародним практикам у сфері міграції. Водночас певні положення потребують подальшого вдосконалення з урахуванням сучасних міграційних викликів в умовах війни (наприклад, спрощення процедур).

У підсумку можна сказати, що ці два Закони відіграють фундаментальну роль у регулюванні міграційних процесів в Україні. Вони забезпечують правові умови для переміщення осіб, визначають порядок зміни їх правового статусу та сприяють інтеграції у суспільство. Водночас їх положення дозволяють досягти балансу між відкритістю держави для іммігрантів і необхідністю ефективного контролю за міграційними потоками, що в цілому сприяє формуванню послідовної та ефективної державної міграційної політики.

У 2003 р. парламент прийняв Закон України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", який встановлює основоположні права та гарантії громадян і осіб, що законно перебувають на території України, щодо свободи пересування та вибору місця проживання. Закон забезпечує правові рамки

для внутрішньої міграції, регулює порядок проживання на території різних адміністративних одиниць, визначає умови для реєстрації місця проживання, а також захищає від примусового переселення [6].

Незважаючи на прогресивні й важливі, з точки зору фундаментальних прав людини, норми даного Закону, він має певні обмеження. По-перше, документ переважно зосереджений на регулюванні внутрішньої міграції, тоді як питання зовнішньої міграції потребують окремого правового врегулювання. По-друге, Закон не завжди враховує сучасні виклики, зокрема переселення громадян у випадку надзвичайних ситуацій або воєнного стану. По-третє, адміністративні процедури, передбачені законом, інколи є складними для громадян, оскільки формальності реєстрації місця проживання можуть створювати бюрократичні перепони. По-четверте, Закон має обмежені механізми контролю і координації з іншими нормативно-правовими актами у сфері міграції, що може ускладнювати комплексне управління міграційними потоками.

Таким чином, Закон України "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні" хоч і є важливим інструментом регулювання внутрішньої мобільності населення та забезпечення прав громадян, проте потребує вдосконалення та інтеграції з іншими міграційними законами.

Процес врегулювання міграційних процесів в Україні активізувався у 2011 р. — було ухвалено нові редакції Законів України "Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства" та "Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту". Ці зміни мали на меті більш чітко визначити основні поняття та терміни, що використовуються у сфері міграції, а також уточнити правові статуси іноземців, осіб без громадянства та біженців. Закони встановили конкретні умови перебування таких осіб на території України, включно з порядком оформлення документів, правами й обов'язками, а також заходами щодо їх захисту [7; 8].

Оновлення законодавства сприяло гармонізації українських норм з міжнародними стандартами і рекомендаціями щодо прав біженців і мігрантів, підвищило прозорість правового регулювання у сфері імміграції та дозволило більш ефективно реагувати на нові виклики, зокрема забезпечення прав осіб, що потребують тимчасового або додаткового захисту, у кризових чи надзвичайних ситуаціях.

Наприкінці травня 2011 р. Президента України затвердив Концепцію державної міграційної політики, яка визначила стратегічні напрями формування і реалізації державної політики у сфері міграції. У цьому документі окреслено основні принципи, цілі та пріоритети регулювання міграційних процесів, зокрема щодо управління імміграцією та еміграцією, запобігання нелегальній міграції, захисту прав мігрантів і біженців, а також інтеграції іноземців та осіб без громадянства в українське суспільство [9].

З метою практичної реалізації положень Концепції було розроблено та затверджено План заходів, який безпосередньо передбачав конкретні кроки щодо вдосконалення законодавства, розвитку інституційного забезпечення міграційної політики, посилення міжвідомчої координації та наближення національної правової системи до міжнародних і європейських стандартів [10].

Паралельно у вересні вказаного року Міністерство внутрішніх справ України видало Наказ № 649 "Про зат-

вердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту", який деталізував процедурні аспекти надання міжнародного захисту в Україні. Безпосередньо документ встановлює порядок розгляду заяв про визнання особи біженцем або такою, що потребує додаткового захисту, визначає механізми прийняття відповідних рішень, а також підстави для втрати чи позбавлення такого статусу. У міграційному контексті ці положення сприяють впорядкуванню процесів прийому та обліку шукачів захисту, забезпечують правову визначеність їхнього статусу та створюють інструменти державного контролю за цією категорією мігрантів. Водночас документ забезпечує баланс між гуманітарними зобов'язаннями України щодо захисту прав біженців і необхідністю дотримання вимог національної безпеки [11].

Прийняття цих документів відіграло важливу роль у вдосконаленні підходів до реалізації міграційної політики України та сприяло подальшому розвитку механізмів державного регулювання міграційних процесів.

Влітку 2012 р. парламентарі проголосували за прийняття Закону України "Про зайнятість населення", який вже майже п'ятнадцять років відіграє важливу роль у регулюванні міграційних процесів, насамперед, у контексті ринку праці та трудової мобільності. Його норми спрямовані на забезпечення реалізації права громадян на працю, створення умов для продуктивної зайнятості та зниження рівня безробіття, що безпосередньо впливає на масштаби як внутрішньої, так і зовнішньої міграції [12].

У контексті внутрішньої міграції закон сприяє підвищенню мобільності населення шляхом створення механізмів працевлаштування у різних регіонах країни. Зокрема, через діяльність державної служби зайнятості, програми перекваліфікації, професійного навчання та стимулювання роботодавців до створення нових робочих місць забезпечується можливість перерозподілу трудових ресурсів відповідно до потреб економіки. Це є особливо актуальним наразі, в умовах регіональних диспропорцій та переміщення населення.

Щодо зовнішньої міграції, закон містить положення, які регулюють працевлаштування іноземців та осіб без громадянства в Україні, визначаючи правові засади отримання дозволів на роботу, а також гарантії рівності трудових прав. Водночас, опосередковано закон впливає і на трудову еміграцію громадян України, адже рівень зайнятості, заробітної плати та соціальних гарантій у державі є ключовими чинниками, що визначають рішення громадян щодо виїзду за кордон з метою працевлаштування [12].

Важливим аспектом є також інтеграційна функція закону, яка проявляється у сприянні працевлаштуванню вразливих категорій населення, зокрема внутрішньо переміщених осіб. Це дозволяє зменшити соціальну напругу та сприяє адаптації мігрантів у нових умовах проживання.

Разом із тим, закон має і певні обмеження у контексті регулювання міграції. Зокрема, він не охоплює комплексно питання зовнішньої трудової міграції, а його ефективність значною мірою залежить від економічної

ситуації в країні. Крім того, існують проблеми практичної реалізації окремих положень, зокрема щодо стимулювання зайнятості та забезпечення належного рівня оплати праці [12]. Відповідно його положення потребують подальшого вдосконалення з урахуванням сучасних міграційних викликів.

Наприкінці 2012 р. було прийнято інноваційний на той час для України законодавчий акт — Закон України "Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус", що має ключове значення у сфері регулювання міграційних процесів, оскільки формує інформаційну й ідентифікаційну основу державної міграційної політики.

Безпосередньо Закон забезпечує створення і функціонування централізованої системи обліку фізичних осіб — Єдиного державного демографічного реєстру. Такий реєстр акумулює персональні дані громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що дає змогу державі ефективно ідентифікувати особу, відстежувати міграційні переміщення та здійснювати контроль за законністю перебування на території України [13]. Крім того, запровадження біометричних документів і сучасних технологій обробки даних сприяє підвищенню рівня безпеки, зменшенню ризиків підробки документів та незаконної міграції. Закон також створює передумови для гармонізації української системи ідентифікації осіб із міжнародними стандартами, зокрема вимогами Європейського Союзу.

Водночас у контексті міграції можна виділити і певні проблемні аспекти. Зокрема, існують ризики, пов'язані із захистом персональних даних та конфіденційністю інформації, що акумулюється у реєстрі. Також складність окремих адміністративних процедур і технічні недоліки в роботі системи можуть ускладнювати доступ до документів для окремих категорій населення, зокрема внутрішньо переміщених осіб чи іноземців [13].

На сьогодні парламентарі працюють над тим, як спростити деякі адміністративні процедури відповідно до сучасних викликів, забезпечуючи при цьому належний рівень захисту у сфері національної, інформаційної і кібернетичної безпеки та реалізації принципу доступності.

У 2013 р. Міністерство внутрішніх справ, Міністерство соціальної політики та Міністерство освіти і науки України спільно видало Наказ № 850/536/1226 "Про затвердження Порядку проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері", який визначає порядок здійснення нагляду та контролю за дотриманням законодавства у міграційній сфері, охоплюючи питання перебування іноземців, їх працевлаштування, навчання та соціального забезпечення. Документ був виданий з метою забезпечення належної координації дій різних органів державної влади, що дозволяє уникнути дублювання повноважень, підвищити ефективність контролю та забезпечити узгодженість державної політики у сфері міграції [14]. На сьогодні такий підхід сприяє більш цілісному врегулюванню міграційних процесів, поєднуючи безпекові, соціально-економічні й освітні аспекти, що є особливо актуальним в сучасних умовах вимушеної мобільності громадян.

Починаючи з 2014 р. проблематика регулювання міграційних процесів та їх належного правового забезпечення набула особливої актуальності, коли росія розпочала збройну агресію проти України. У цих складних умовах держава зіткнулася із безпрецедентними викликами, зокрема масовим внутрішнім переміщенням населення, що вимагало оперативного, виваженого і ефективного правового й організаційного реагування.

Зазначені обставини не лише загострили потребу у вдосконаленні національного міграційного законодавства, а й актуалізували питання забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, їх соціального захисту та інтеграції у нові територіальні громади. Це зумовило необхідність переосмислення підходів до державної міграційної політики в умовах тривалих безпекових викликів. І вже у жовтні того ж року Верховна Рада затвердила Закон України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб". Цей законодавчий акт є ключовим документом у сфері внутрішньої міграції, прийнятим у відповідь на зростання чисельності внутрішньо переміщених осіб внаслідок збройного конфлікту на сході України та анексії Криму. Закон має на меті забезпечення прав і свобод таких осіб, регулює механізми їх реєстрації, соціального захисту, доступу до житла, освіти, медичного обслуговування та ринку праці. Він також визначає обов'язки органів державної влади та місцевого самоврядування щодо підтримки вказаної категорії осіб, створюючи правові підстави для їх інтеграції в громади, до яких вони переміщуються [15].

З метою врегулювання окремих положень вищезазначеного Закону у 2015 р. уряд затвердив "Основні напрями розв'язання проблем зайнятості внутрішньо переміщених осіб на 2015—2016 роки" та "Комплексну державну програму підтримки соціальної адаптації й реінтеграції громадян України, які були змушені переселитися з тимчасово окупованих територій та районів проведення антитерористичної операції, на період до 2017 року". Ці документи стали фундаментальними у формуванні державної політики щодо внутрішньо переміщених осіб, оскільки визначили пріоритетні напрямки підтримки, зокрема працевлаштування, соціальну інтеграцію та адаптацію переселенців у нових громадах. На їх основі інші міністерства та центральні органи виконавчої влади, а також місцеві органи влади розробляли та реалізовували власні програми, спрямовані на полегшення інтеграції вказаної категорії осіб, забезпечення їх економічної самостійності та включення у соціально-економічне життя регіонів.

Разом із цим, парламентарі приймають Закон України "Про зовнішню трудову міграцію", який встановлює правові засади виїзду громадян України за кордон для працевлаштування та регулює відносини між державою, громадянами та іноземними роботодавцями. Безпосередньо Закон визначає порядок оформлення документів, захист прав трудових мігрантів, їх соціальні гарантії та механізми контролю за дотриманням трудових прав за межами країни [16].

Ми вважаємо, що прийняття даних документів сприяло формуванню комплексного підходу до управління внутрішньою, у тому числі і зовнішньою, міграцією в

Україні, зменшенню ризиків нелегальної роботи в умовах воєнного конфлікту.

У 2017 р. уряд схвалив Стратегію державної міграційної політики України на період до 2025 р., яка стала першим, комплексним, програмним, стратегічним документом у сфері міграційної політики за весь період незалежності України, спрямованим на формування цілісного підходу до управління міграційними процесами, охоплюючи питання імміграції, еміграції, трудової міграції, інтеграції іноземців, протидії нелегальній міграції та захисту прав мігрантів [17]. На виконання цієї Стратегії уряд затвердив план заходів на 2018-2021 роки щодо її реалізації. Більшість положень цього документу містили вимоги щодо автоматизації різних процесів та послуг у сфері міграційної політики [18].

За оцінками експертів, окремі положення Концепції та Плану заходів щодо її реалізації були виконані лише частково. Це зумовлено необхідністю подальшої адаптації низки норм до оновлених соціально-політичних реалій, недостатнім рівнем узгодженості дій органів державної влади, а також обмеженістю ресурсного забезпечення і спроможності держави оперативного реагувати на нові виклики, зокрема пов'язані з воєнними подіями та масовими переміщеннями населення [19].

У 2022 р. Україна вдруге за період незалежності зіткнулася з проблемою вимушеної міграції. Досвід 2014 р. виявив низку інституційних, правових і фінансових недоліків у сфері реагування на масові переміщення населення. Водночас регулювання вимушеної міграції у 2022 р. здійснюється на якісно вищому рівні, що зумовлено накопиченим управлінським досвідом, удосконаленням нормативно-правової бази, зокрема завдяки дії Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб", а також впровадженням сучасних цифрових інструментів, таких як портал "Дія", для надання адміністративних послуг внутрішньо переміщеним особам [20, с. 11].

Через півроку після повномасштабного вторгнення, Верховна Рада прийняла Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" щодо приведення окремих його положень у відповідність до Закону України "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України", оскільки не всі внутрішньо переміщені особи могли однаково реалізовувати належні їм права. Іншими словами, цей нормативно-правовий акт забезпечив уніфікацію правового статусу всіх внутрішньо переміщених осіб незалежно від того, з яких регіонів країни вони були змушені переселитися. Відтепер, відповідно до його положень, вказана категорія осіб отримують можливість повноцінно реалізовувати свої права, передбачені Законом України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб", включно з доступом до соціальних послуг, фінансової підтримки, медичного обслуговування та освіти [21].

Через рік, зважаючи на загострення ситуації на військовій арені парламент приймає Закон "Про внесення змін до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" щодо деяких питань забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом для тимчасового проживання", положення якого

зосереджені на удосконаленні механізмів забезпечення зазначеної категорії осіб житловими умовами на тимчасовий період, підвищенні ефективності державних програм їх підтримки та гарантуванні їхніх прав у складних соціально-економічних умовах, зокрема в умовах воєнного стану [22].

З метою практичної реалізації вищезазначених законодавчих положень уряд видав Постанову № 1202 "Деякі питання реалізації актів законодавства у сфері міграції в умовах воєнного стану", яка спрямована на адаптацію міграційного законодавства до надзвичайних умов та забезпечення безперервності надання адміністративних послуг. Документ визначає особливості реалізації прав і обов'язків громадян України, іноземців та осіб без громадянства з урахуванням обмежень, зумовлених воєнним станом, зокрема щодо оформлення документів, строків їх дії та умов перебування на території держави [23].

Дана Постанова має практичне значення, оскільки запроваджує більш гнучкі механізми регулювання міграційних процесів, спрощує окремі адміністративні процедури та сприяє зниженню бюрократичного навантаження. Наприклад, у документі прописано, що "на період дії воєнного стану паспорти громадян України у формі картки, терміни дії яких закінчилися під час війни, та паспорти громадян України зразка 1994 р., до яких не вклеєно фотокартки при досягненні 25- чи 45-річного віку (якщо термін вклеювання фотокартки настав у період воєнного стану), є документами, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України". Водночас Постанова забезпечує необхідний рівень державного контролю, що є особливо важливим в умовах підвищених безпекових ризиків (вказані документи підлягатимуть обов'язковому обміну протягом 30 днів з моменту припинення або скасування в Україні воєнного стану) [23].

З позиції науково-практичного аналізу можна зазначити, що положення Постанови є своєчасними й обґрунтованими, оскільки вони відповідають реаліям воєнного часу та потребам оперативного реагування держави. Затверджені правові норми демонструють прагнення забезпечити баланс між захистом прав людини та інтересами національної безпеки. Разом із тим, ефективність їх реалізації значною мірою залежить від практичного застосування на місцях та належної координації між уповноваженими органами.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Аналіз нормативно-правового забезпечення державної міграційної політики України свідчить про формування достатньо розгалуженої та багаторівневої системи правового регулювання, яка включає як міжнародні, так і національні правові акти. Водночас сучасні умови вимушеної мобільності населення, зумовлені повномасштабною збройною агресією, виявили низку системних проблем, серед яких:

- фрагментарність правового регулювання;
- недостатній рівень узгодженості між окремими нормативними актами;
- складність адміністративних процедур;
- обмежена адаптивність законодавства до кризових ситуацій;

— недостатній рівень людиноцентрованості у практичній реалізації норм.

Разом із тим, позитивною тенденцією є поступове вдосконалення законодавства, зокрема шляхом внесення змін до законів щодо внутрішньо переміщених осіб, розвитку цифрових сервісів, а також орієнтації на європейські стандарти у сфері захисту прав мігрантів.

У цьому контексті, перспективними напрямками наукових досліджень є подальший розвиток нормативно-правового забезпечення державної міграційної політики України, який має бути спрямований на: забезпечення системності та узгодженості законодавства; спрощення адміністративних процедур; посилення соціального захисту внутрішньо переміщених осіб; інтеграцію міжнародних стандартів у національне право; впровадження людиноцентрованого підходу до регулювання міграційних процесів.

Література:

- Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254/96. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
- Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3857-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 18. С. 101.
- Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 4 лютого 1994 р. № 3929-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 23. Ст. 161 (втратив чинність від 22 вересня 2011 р.).
- Про імміграцію: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2491-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 41. Ст. 197.
- Про громадянство: Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 13. Ст. 65.
- Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11 грудня 2003 р. № 1382-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 15. Ст. 232.
- Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 р. № 3773-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 19-20. Ст. 179.
- Про біженців та осіб, які потребують додаткового чи тимчасового захисту: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3671-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 16. Ст. 146.
- Про Концепцію державної міграційної політики: Указ Президента України від 30 травня 2011 р. № 622/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011#Text>.
- Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції державної міграційної політики: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 р. № 1058-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80/ed20130520#Text>.
- Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 7 вересня 2011 р. № 649. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11#Text>.
- Про зайнятість населення: Закон України від 5 липня 2012 р. № 5067-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 24. Ст. 243.
- Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20 листопада 2012 р. № 5492-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 51. Ст. 716.
- Про затвердження Порядку проведення заходів щодо здійснення нагляду та контролю за виконанням законодавства в міграційній сфері: Наказ Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства соціальної політики України та Міністерства освіти і науки України від 4 вересня 2013 р. № 850/536/1226. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1683-13#Text>.
- Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 1. Ст. 1.
- Про зовнішню трудову міграцію: Закон України від 5 листопада 2015 р. № 761-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 49-50. Ст. 463.
- Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text>.
- Про затвердження плану заходів на 2018—2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2018 р. № 602-р. URL: [https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-na-20182021-roki-shchodo-](https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-na-20182021-roki-shchodo)
- Мосора Л.С., Оленюк В.В. Пріоритети реалізації державної міграційної політики в Україні. Проблеми сучасних трансформацій. 2023. № 8. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2023-8-02-02/2023-8-02-02>.
- Соціально-гуманітарні виклики війни та інструментарій їх подолання (Карпатський регіон України): електронне науково-аналітичне видання / за ред. д.е.н., проф. Т.Г. Васильціва. ДУ "Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України". Львів. 2022. 47 с.
- Про внесення змін до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" щодо приведення окремих його положень у відповідність до Закону України "Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України": Закон України від 8 липня 2022 р. № 2417-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2417-20#Text>.
- Про внесення змін до Закону України "Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб" щодо деяких питань забезпечення внутрішньо переміщених осіб житлом для тимчасового проживання: Закон України від 8 листопада 2023 р. № 3446-IX. Відомості Верховної Ради України. 2023. № 96. Ст. 387.
- Деякі питання реалізації актів законодавства у сфері міграції в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2022 р. № 1202. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1202-2022-%D0%BF#Text>.

References:

1. The Verkhovna Rada of Ukraine (1996), The Law of Ukraine "Constitution of Ukraine", Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, No 30, Art. 141.
2. The Verkhovna Rada of Ukraine (1994), The Law of Ukraine "On the procedure for leaving Ukraine and entering Ukraine for citizens of Ukraine", Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, vol. 18, Art. 101.
3. The Verkhovna Rada of Ukraine (1994), The Law of Ukraine "On the legal status of foreigners and stateless persons", Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, vol. 23, Art. 161.
4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine "On Immigration", Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, vol. 41, Art. 197.
5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2001), The Law of Ukraine "On Citizenship", Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, vol. 13, Art. 65.
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2004), The Law of Ukraine "On freedom of movement and free choice of place of residence in Ukraine", Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, vol. 15, Art. 232.
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On the legal status of foreigners and stateless persons", Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, vol. 19-20, Art. 179.
8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2011), The Law of Ukraine "On refugees and persons in need of additional or temporary protection", Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, vol. 16, Art. 146.
9. The President of Ukraine (2011), The Decree "On the Concept of State Migration Policy", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011#-Text> (Accessed 25 March 2026).
10. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2011), The Order "On approval of the action plan for the implementation of the Concept of State Migration Policy", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-2011-%D1%80/ed20130520#Text> (Accessed 25 March 2026).
11. The Ministry of Internal Affairs of Ukraine (2011), The Order "On approval of the Rules for consideration of applications and execution of documents necessary for resolving the issue of recognition as a refugee or a person in need of additional protection, loss and deprivation of refugee status and additional protection and cancellation of the decision on recognition of a person as a refugee or a person in need of additional protection", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1146-11#Text> (Accessed 25 March 2026).
12. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "On Employment of the Population", Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, vol. 24, Art. 243.
13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine "On the Unified State Demographic Register and documents confirming citizenship of Ukraine, certifying a person or his special status", Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, vol. 51, Art. 716.
14. The Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the Ministry of Social Policy of Ukraine and the Ministry of Education and Science of Ukraine (2013), The Order "On approval of the Procedure for carrying out measures to supervise and control the implementation of legislation in the migration sphere", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1683-13#Text> (Accessed 25 March 2026).
15. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On ensuring the rights and freedoms of internally displaced persons", Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, vol. 1, Art. 1.
16. The Verkhovna Rada of Ukraine (2015), The Law of Ukraine "On external labor migration", Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, vol. 49—50, Art. 463.
17. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2017), The Order "On approval of the Strategy of State Migration Policy of Ukraine for the period until 2025", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#Text> (Accessed 25 March 2026).
18. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2018), The Order "On approval of the action plan for 2018—2021 on the implementation of the Strategy of the State Migration Policy of Ukraine for the period until 2025", available at: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-na-20182021-roki-shchodo-> (Accessed 25 March 2026).
19. Mosora, L.S. and Olenyuk, V.V. (2023), "Priorities for the implementation of state migration policy in Ukraine", Problemy suchasnykh transformatsiy, vol. 8, available at: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2023-8-02-02/2023-8-02-02> (Accessed 25 March 2026).
20. Vasyli'tsiva, T.H. (2022), Sotsial'no-humanitarni vyklyky viyny ta instrumentariy yikh podolannya (Karpat-s'kyi rehion Ukrayiny) [Socio-humanitarian challenges of war and tools for overcoming them (Carpathian region of Ukraine)], DU "Instytut rehional'nykh doslidzhen' imeni M. I. Dolishn'oho NAN Ukrayiny", L'viv, Ukraine.
21. The Verkhovna Rada of Ukraine (2022), The Law of Ukraine "On Amendments to the Law of Ukraine "On Ensuring the Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons" to Bring Certain of Its Provisions into Line with the Law of Ukraine "On Ensuring the Rights and Freedoms of Citizens and the Legal Regime in the Temporarily Occupied Territory of Ukraine", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2417-20#Text> (Accessed 25 March 2026).
22. The Verkhovna Rada of Ukraine (2023), The Law of Ukraine "On Amendments to the Law of Ukraine "On Ensuring the Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons" on Certain Issues of Providing Internally Displaced Persons with Housing for Temporary Residence", Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny, vol. 98, Art. 387.
23. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2022), The Resolution "Some issues of implementing legislative acts in the field of migration under martial law", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1202-2022-%D0%BF#Text> (Accessed 25 March 2026).

Отримано редакцією журналу / Received: 27.03.26

Процеженовано / Revised: 07.04.26

Схвалено до друку / Accepted: 21.04.26