

УДК 342

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.72>

## ПОНЯТТЯ МІГРАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ У ЗАКОНОДАВСТВІ ТА ДОКТРИНИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Татомир Ю.І.,  
адвокат, правозахисник,  
м. Львів

**Татомир Ю.І. Поняття міграційної безпеки у законодавстві та доктрині адміністративного права.**

Стаття присвячена питанням поняття міграційної безпеки у законодавстві та доктрині адміністративного права. У статті наголошено, що міграційні процеси у сучасному світі – це сукупність різноманітних суспільних відносин комплексного безпекового, правового, управлінського, економічного характеру, пов'язані з переміщенням резидентів та нерезидентів України як на територію держави так і за її межі, що виступає об'єктом адміністративного впливу та управління, має відповідні завдання та мету. Запропоноване визначення поняття міграційної безпеки як стан захищеності всієї сукупності стратегічних та регіональних міграційних інтересів України, відсутність або зведення до мінімуму внутрішніх та зовнішніх факторів ризику. Підкреслено, що метою управлінського впливу у сфері міграційних процесів є забезпечення організаційно-управлінського та нормативно-правового впливу на міграцію як соціальне явище та її конкретних виявів, формування змісту та наповнення міграційних відносин та визначення статусів їх учасників, а також вплив на фактори, які призводять до порушень встановлених вимог, нелегальної міграції, та становлять об'єкт уваги державної політики в протидії цьому явищу. Наголошено, що засобами забезпечення міграційної безпеки мають виступати сучасні інституційні елементи міграційної системи побудованої на основі широкого використання інформаційних технологій, цифровізації процесів управління та прийняття адміністративно-управлінських рішень, інтеграції баз даних та широкого використання засобів біометричної ідентифікації, фахової підготовки персоналу Державної міграційної служби та чіткого нормативно-правового регламентування діяльності. Важливими безпековими засадами державної міграційної політики виступають вимоги дотримання вимог міжнародної співпраці та неухильного виконання державою взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань, організація та правове забезпечення прозорої візової політики та підтримки, збалансованість інституційної системи управління міграційними процесами,

активна правоохоронна діяльність та співпраця, використання новітніх засобів здійснення міграційного контролю через застосування біометричного документообігу, ведення демографічного та інших видів реєстрів, з безумовним дотриманням вимог охорони персональних даних, забезпечення адміністративно-правової можливості взаємодії між суб'єктами міграційної політики.

**Ключові слова:** міграція, міграційна політика, міграційний контроль, міграційна безпека, Державна міграційна служба.

**Tatomyr Yu.I. Concept of the migration security in legislation and in the doctrine of administrative law.**

The paper is dedicated to issues of the conception of migration security in legislation and doctrine of the Administrative Law. It is stressed in the paper that migration processes in the modern world are a scope of the variety of social relations of the comprehensive safety, legal, management, and economic character that are related to the replacement of residents and non-residents of Ukraine into the state and out of it. This replacement is an object of administrative impact and administration and has an appropriate goal and task. It is suggested to define migration security as a state of security of whole the scope of strategic and regional migration interests of Ukraine, an absence or minimization of internal and external factors of risks. There is outlined, a purpose of governmental impact in the field of migration processes is insuring organization and management, and legislative impacts on the migration as a social phenomenon and its specific expressions; formation of the content of migration relationships, determining the status of its participants; and impacting on factors which lead to violation of established requirements, illegal migration, and which are an object of attention of the state policy within the counteraction to this phenomenon. It is emphasized, that means of ensuring migration security should be current institutional elements of the migration system, built based on wide usage of information technologies, digitalization of management processes and making administrative-managemental solutions,

integration of databases, and wide use of biometric identification tools, professional training of officials of the State Migration Service, and clear regulative regulation of activities. Compliance with the requirements of international cooperation and the state's unwavering fulfillment of international legal obligations, organization and legal ensuring transparent visa policy and support, balanced institutional system of the administration of migration processes, active law enforcement activities and cooperation, the use of the latest means of migration control through the use of biometric document flow, maintaining demographic and other types of registers, with unconditional compliance with the requirements for the protection of personal data, ensuring the administrative and legal possibility of interaction between the subjects of migration policy are significant principles of the state migration policy.

**Key words:** migration, migration policy, migration control, migration security, State Migration Service.

**Постановка проблеми.** На початку XXI століття міграційні процеси залишаються одним із важливих факторів суспільного розвитку на прямим наслідком економічної та соціокультурної глобалізації. Міграція, виступає як причина та наслідок історичного розвитку, виступає як соціальний феномен економічного, соціального, культурного, демографічного характеру, як важливий чинник процесів етногенезу. Міграційні процеси у конкретний історичний період визначаються певними особливостями та змінами, що відбуваються в житті одного або, частіше, декількох суспільств, і тому вони служать індикаторами розвитку практично будь-якого аспекту, такого як політичний, безпековий, етносоціальний, стан ринків праці і інші.

Крім того, оскільки різні міграційні потоки відрізняються не тільки за кількісними, але й за якісними характеристиками (наприклад, соціально-демографічними і етнокультурними), вони мають свою специфіку і неминуче впливають на ситуацію як у суспільствах, з яких вони виходять, так і в суспільствах, які їх приймають.

На зламі тисячоліть людство переживає не найкращі часи і опинилось в досить загрозливій ситуації. Природні катаклізми, вплив тоталітарних політичних режимів, військові конфлікти, низькі соціальні умови та ряд інших негативних чинників змушують, людину вдаватися до переселення. Поряд з цим значною мірою відбувається переосмислення понять таких, як права людини, соціальний захист, охорона здоров'я, територіальна цілісність, безпека, право на притулок тощо. Відбувається формування реалій, в яких людство вимушене буде жити найближчим часом, що значною мірою стосується і України.

В умовах масштабної російсько-української війни відбувається стрімка активізація міграційних процесів. Ці та інші фактори обумовлюють вжиття невідкладних заходів щодо обстоювання національних інтересів України у сфері міграції, зміцнення національної безпеки та ефективної реалізації державної політики у сфері протидії нелегальній (незаконній) міграції.

**Мета дослідження** – це комплексний загальнотеоретичний аналіз поняття міграційної безпеки у законодавстві та доктрині адміністративного права.

**Стан опрацювання проблематики.** Теоретичні основи державного регулювання міграційних процесів та поняття міграційної безпеки висвітлювали у своїх працях сучасні вітчизняні науковці: А.І. Денисов [1], І.О. Гарна-Іванова [2]; А.Й. Герич [3]; В.О. Жук [4]; А.М. Лелеко [5]; О. Малиновська [6], В.Е. Разуваєв [7]; В.М. Снігур [8]; А.І. Супруновський [9], М. Яворський, О. Ровенчак, [10] та ін.

Водночас, питанням поняттю та змісту міграційної безпеки на доктринальному рівні приділено недостатньо уваги, що зумовлює наукову актуальність зазначеної теми.

**Виклад основного матеріалу.** Етимологічно поняття «безпека» означає «...Стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує...» [11], іншими словами відсутність внутрішніх та зовнішніх загроз особистості, суспільству та державі. Багаторівневість поняття «безпека» передбачає виділення різноманітних її рівнів та видів: глобальну, міжнародну, державну, національну, економічну, інформаційну, особисту, безпеку життєдіяльності та інші.

Л. Коженювські зазначає, що безпека — це той стан системи, коли вона здатна до виживання й розвитку в умовах внутрішніх і зовнішніх загроз, в умовах дії факторів, що є непередбачуваними та важко прогнозованими [12].

П. Пашко визначаючи суть поняття «безпека» наголошує, що воно полягає в можливості або здатності протистояти різноманітним небезпекам, загрозам, впливам, ризикам [13]

Ю. Кунев термін «безпека» пропонує розуміти як відсутність небезпеки, неприпустимого ризику, пов'язаного з можливістю будь-якої шкоди системі [14].

Р. Дацків наголошує, що безпеку можна трактувати як стан, у якому ризик (небезпека) є несуттєвим, тобто рівень загрози системі (об'єктові) прийнятний. Звісно, такий стан може бути досягнутий лише за умов управління ризиком і вжиття відповідних заходів щодо його подолання: уникання, попередження, прийняття, оптимізації [15].

Водночас, під небезпекою для національних інтересів держави розуміють практичні дії однієї держави або групи держав, юридичних чи

фізичних осіб, спрямовані на заподіяння шкоди національним інтересам, які є не лише практичними діями, а певною мірою наміри, що несуть потенційну загрозу заподіяння шкоди національним інтересам [13].

Безперечно, міграційна політика держави є частиною національної безпеки країни [1]. Наголосимо, що міграційні процеси це сукупність різноманітних суспільних відносин комплексного управлінського, економічного та правового характеру, пов'язані з переміщенням резидентів та нерезидентів України як на територію держави так і за її межі, що виступає об'єктом публічного управління, має відповідні завдання та мету.

З законодавчих позицій загрози національній безпеці на регіональному рівні визначаються у Законі України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 року № 2469-VIII [16].

Відповідно до нього загрози національній безпеці України - явища, тенденції і чинники, що унеможливають чи ускладнюють або можуть унеможливити чи ускладнити реалізацію національних інтересів та збереження національних цінностей України.

Водночас, у Стратегії національної безпеки України йдеться про «поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов» [17], у Стратегії воєнної безпеки України про «загрози нападу, небезпеки державній незалежності України» [18], а у Стратегії кібербезпеки України про «кібербезпеку» [19].

«Концепції державної міграційної політики» [10]. Мета цієї Концепції полягає у забезпеченні ефективного управління міграційними процесами, створенні умов для сталого демографічного та соціально-економічного розвитку країни і підвищенні рівня національної безпеки. Це досягається шляхом запобігання неконтрольованим міграційним процесам та ліквідації їх наслідків. Концепція також враховує узгодження національного законодавства у сфері міграції з міжнародними стандартами, посилення соціального та правового захисту громадян України, які перебувають або працюють за кордоном. Крім того, вона спрямована на створення умов для безперешкодної реалізації прав, свобод і законних інтересів мігрантів та виконання ними передбачених законодавством обов'язків. Концепція також має на меті забезпечення повноти використання інтелектуального та трудового потенціалу таких осіб і дотримання принципів захисту інтересів України [20].

У контексті нормативно-правового регламентування на увагу також заслуговують положення Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020 «Про рішення Ради на-

ціональної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» відповідно до п. 63 якого «... для системного захисту України від загроз національній безпеці необхідним є розвиток сектору безпеки і оборони. Для цього Україна серед іншого автоматизує процеси надання адміністративних послуг іноземцям та особам без громадянства, *посилить міграційний контроль на державному кордоні і всередині держави для забезпечення дотримання іноземцями та особами без громадянства законодавства України* [21].

Аналіз нормативних засад доводить, що негативні значущі фактори класифікуються як актуальні загрози національній безпеці, внаслідок чого формуються правові режими протидії, що у своїй сукупності складають правовий режим протидії загрозам національній безпеці України у тому числі і на рівні міграційних відносин.

Тривалий час міграція не охоплювалася безпековим дискурсом, оскільки погляд на безпеку обмежувався, по-перше, лише безпекою держави, по-друге, загрозами геополітичного та воєнного, тобто зовнішнього характеру, тоді як міграція розглядалася як питання внутрішніх справ. У рамках такого підходу було зрозуміло, що криза безпеки, внутрішній конфлікт чи інтервенція, масове порушення прав людини спричиняють міграції. Зворотний же зв'язок, тобто як міграція впливає на безпеку, меншою мірою потрапляв у поле зору дослідників [6].

Сучасна міграційна політика здебільшого спрямована на елімінацію загроз пов'язаних із безпекою, перш за все, національною, а також безпекою особистою (громадян країн та новоприбулих членів суспільства імміграції), особливо, якщо йдеться про такий підрозділ міграційної політики, як політика адаптації іммігрантів. Проте, за умов успішної кооперації у питаннях регулювання міграційних процесів, як традиційними, так і превентивними заходами можна говорити про боротьбу із загрозами, що несе інтенсифікація неконтрольованих процесів міжнародної міграції й для безпеки на міжнародному (глобальному) рівні [10].

Нелегальна міграція є однією з найбільш конфліктогенних проблем сучасної міжнародної міграції. Не випадково серед багатьох інших нагальних завдань, що стоять перед міжнародною спільнотою, помітну роль відіграє потреба у координації зусиль щодо вироблення таких міжнародно-правових норм, котрі б дозволили надійно запобігти нелегальній міграції шляхом узгодження підходів усіх держав до модернізації та оптимізації засобів подолання цього загрозливого явища.

При цьому об'єктом управлінського впливу у сфері міграційних процесів виступає ефектив-

на протидія всім формам нелегальної міграції, забезпечення організаційно-управлінського та нормативно-правового впливу на міграція як соціальне явище та її конкретних виявів, формування змісту та наповнення міграційних відносин та визначення статусів їх учасників, а також вплив на фактори, які призводять до порушень встановлених вимог, нелегальної міграції, та становлять об'єкт уваги державної політики в протидії цьому явищу.

Водночас, нелегальна міграція яка може бути визначена як фізичне пересування осіб через кордон України, які не є її громадянами або не постійно проживають на її території, що відбувається без дотримання встановлених правил для законного в'їзду та перебування. Такий вид міграції означає також протиправне перебування таких осіб на території країни без офіційного дозволу або з порушенням визначених норм.

Ознаками нелегальної міграції на території України є наявність порушень законодавства стосовно проживання іноземців та осіб без громадянства, при цьому основною метою такого перебування є незаконне проживання, працевлаштування або здійснення незареєстрованої підприємницької діяльності. Також нелегальна міграція може включати незаконне переміщення через територію країни з метою нелегального в'їзду до іншої держави, і в деяких випадках вона може мати організований характер.

Державна безпекова політика протидії нелегальній міграції (забезпечення міграційної безпеки) представляє собою систему правових і організаційних заходів, які здійснюються уповноваженими органами державної влади. Метою цієї політики є вплив на суспільні відносини у сфері міграції, запобігання, виявлення та припинення порушень міграційного законодавства, а також притягнення винних осіб до відповідальності. Державні заходи також спрямовані на виявлення та усунення причин і умов, що сприяють нелегальній міграції.

В умовах сьогодення реалізація міграційної політики пов'язана з низкою проблем таких як протидія незаконній міграції для забезпечення національної безпеки України. Наприклад, недоліки у функціонуванні механізму фінансування адміністративного видворення іноземців і осіб без громадянства, а саме недостатнє виділення бюджетних коштів на виконання цих процедур. Небезпечним проявом факторів ризику є прояви корупції, відсутність обов'язкового імперативного характеру дактилоскопічної реєстрації для іноземних громадян, а також незаконна видача фіктивних сертифікатів про знання української мови чи запрошення або перебування для навчання на території України. Потребують термінового вирішення пробле-

ми, пов'язані із недостатнім використанням міграційного потенціалу системи освіти, шляхом внесення необхідних доповнень і змін до чинного законодавства.

З метою вирішення визначених проблемних аспектів та досягнення максимальної ефективності забезпечення міграційної безпеки, важливо розглядати та реалізовувати комплекс адміністративно-управлінських інструментів.

По-перше, необхідно активно розвивати систему програмування регіональної міграційної політики, визначаючи конкретні цілі та стратегії для регіонів. Покращення організаційної системи регулювання міграційних процесів є важливим етапом у створенні ефективного механізму управління. Це включає оптимізацію внутрішніх процедур, які сприяють легшому та ефективнішому контролю за міграційними потоками. Запровадження системи моніторингу та інформаційно-аналітичного забезпечення дозволить оперативно виявляти та реагувати на зміни в міграційних процесах. Це сприятиме прийняттю обґрунтованих та ефективних рішень щодо регулювання міграції.

Активізація діяльності щодо підготовки та реалізації спільних міждержавних, освітніх, науково-дослідних та бізнес-проектів є важливим засобом сприяння взаєморозумінню та співпраці між країнами для вирішення міграційних питань. Стимулювання економічної активності населення, зокрема іммігрантів, є важливим аспектом регіональної міграційної політики. Створення сприятливих умов для зайнятості та підприємництва може зменшити економічні та соціальні труднощі, пов'язані з міграцією.

Покращення інституційної інфраструктури регулювання міграційних процесів включає в себе удосконалення законодавства, розбудову ефективних механізмів контролю та нагляду, а також створення механізмів взаємодії з іншими сферами управління для комплексного підходу до міграційних питань.

**Висновки.** У підсумку наголосимо, що міграційні процеси у сучасному світі – це сукупність різноманітних суспільних відносин комплексного безпекового, правового, управлінського, економічного характеру, пов'язані з переміщенням резидентів та нерезидентів України як на територію держави так і за її межі, що виступає об'єктом адміністративного впливу та управління, має відповідні завдання та мету.

Міграційна безпека виступає, як стан захищеності всієї сукупності стратегічних та регіональних міграційних інтересів України, відсутність або зведення до мінімуму внутрішніх та зовнішніх факторів ризику.

Засобами забезпечення міграційної безпеки мають виступати сучасні інституційні елементи міграційної системи побудованої на основі ши-

рокого використання інформаційних технологій, цифровізації процесів управління та прийняття адміністративно-управлінських рішень, інтеграції баз даних та широкого використання засобів біометричної ідентифікації, фахової підготовки персоналу Державної міграційної служби та чіткого нормативно-правового регламентування їх діяльності.

Важливими безпековими засадами державної міграційної політики виступають вимоги дотримання вимог міжнародної співпраці та неухильного виконання державою взятих на себе міжнародно-правових зобов'язань, організація та правове забезпечення прозорості візової політики та підтримки, збалансованість інституційної системи управління міграційними процесами, активна правоохоронна діяльність та співпраця, використання новітніх засобів здійснення міграційного контролю через застосування біометричного документообігу, ведення демографічного та інших видів реєстрів, з безумовним дотриманням вимог охорони персональних даних, забезпечення адміністративно-правової можливості взаємодії між суб'єктами міграційної політики.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

- Денисов А.І. Правові засоби забезпечення національної міграційної безпеки України *Правова інформатика*. 2018. № 2 (25). С. 110–116.
- Гарна-Іванова І.О. Сутність та значення міграційного контролю в Україні. *Форум права*. 2013. № 1. С. 190–195.
- Герич А.Й. Змістовні характеристики міграційного контролю в Україні. *Юридичний бюлетень*. Випуск 7. Ч. 1. 2018. С. 290–295. URL: [http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2018/7\\_2018/part\\_1/44.pdf](http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/archive/2018/7_2018/part_1/44.pdf). (дата звернення 25.04.2024 р.).
- Жук В.О. Імміграційний контроль: підходи до вивчення / В.О. Жук, В.І. Олефір, С.О. Мосьондз. *Науковий вісник Національної Академії внутрішніх справ*. 2004. № 2. С. 22–27.
- Лелеко А.М. Міграційний контроль: сучасний стан та розвиток в Україні. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 87–91. URL: [http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2\\_2020/15.pdf](http://pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/15.pdf). (дата звернення 25.04.2024 р.).
- Малиновська О. Міграція та безпека: до питання взаємозв'язку та взаємовпливу. *Міжнародний науковий вісник : зб. наук. праць. Спецвипуск* / голов. ред. І.В. Артьомов. Ужгород : ДВНЗ «УжНУ», 2021. Вип. 1-2 (23-24) : Матеріали круглого столу «Загрози міжнародній безпеці в Карпатському регіоні» (Ужгород, 22 квітня 2021 р.) і міжнародної інтернет-конф. «Євроінтеграційні аспекти розвитку вищої освіти України в контексті». С. 42–52.
- Разуваєв В.Е. Міграційне право у системі адміністративного права України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2016. 19 с.
- Снігур В.М. Міграційний режим в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 206 с.
- Супруновський А.І. Доктринальні проблеми дослідження міграційних процесів. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 1 (39). С. 87–90.
- Ровенчак О. Міжнародна міграція як виклик безпеці: особистісний, національний та глобальний виміри. *Політичний менеджмент*. 2013. № 1-2. С. 212–226.
- Тлумачний словник української мови. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D0%B0> (дата звернення 25.04.2024 р.).
- Коженъовскі Л. Управління безпекою. *Актуальні проблеми економіки*. 2004. № 1 (31). С. 147–154.
- Пашко П. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації) : монографія / П.В. Пашко. Л. : ІРД НАН України, 2009. 628 с.
- Кунєв Ю. Безпека митної справи як складова безпеки держави. *Митна справа*. 2007. № 2(50). С. 3–8.
- Дацків Р. Вплив глобалізації на зовнішньоекономічну безпеку України. *Актуальні проблеми економіки*. 2003. № 12 (30). С. 129–138.
- Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. Верховна Рада України. База «Законодавство України». URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#n355>. (дата звернення 25.04.2024 р.).
- Про Стратегію національної безпеки України. Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12>. (дата звернення 25.04.2024 р.).
- Про Стратегію воєнної безпеки України. Указ Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#n15>. (дата звернення 25.04.2024 р.).
- Про Стратегію кібербезпеки України : Указ Президента України від 26 серпня 2021 року № 447/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021#n12>. (дата звернення 25.04.2024 р.).

20. Про Концепцію Державної міграційної політики. Указ Президента України № 622/2011 від 30.05.2011. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/622/2011>. (дата звернення 25.04.2024 р.).
21. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>. (дата звернення 25.04.2024 р.).