

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ,
ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬ АДМІНІСТРУВАННЯ МІГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ****PROBLEMOUS ISSUES OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS
OF BODIES THAT MANAGE MIGRATION PROCESSES IN UKRAINE****Овчарук С.С., головний науковий співробітник***Науково-дослідний інститут публічного права**ORCID ID: 0009-0007-8337-5076***Курило І.В., д.ю.н., професор,
головний науковий співробітник***Науково-дослідний інститут публічного права**ORCID ID: 0000-0001-7018-3883*

В статті здійснено розкриття проблемних питань адміністративно-правового статусу органів, що здійснюють адміністрування міграційних процесів в Україні. Зазначено, що їх діяльність функціонує на основі нормативно-правових актів, які визначають компетенцію, завдання та повноваження органів. Основна увага приділена Державній міграційній службі України як ключовому суб'єкту у цій сфері. Адміністративні органи наділені конкретним колом прав та обов'язків, що включають контроль за дотриманням законодавства, реалізацію державної політики, управління міграційними потоками та розгляд питань притулку, громадянства й реєстрації іноземців. Діяльність органів відбувається у межах вертикальної та горизонтальної координації, що забезпечує ефективність їх роботи. Особливо акцентовано на функціональній автономії органів, яка дозволяє забезпечити неупередженість у прийнятті рішень та їх ефективне виконання. Визначено, що основною метою діяльності є задоволення публічних інтересів та реалізація прав людини, особливо у контексті захисту прав внутрішньо переміщених осіб та боротьби з нелегальною міграцією. Підкреслюється, що діяльність органів базується на процедурній регламентації та відкритості, що передбачає прозорість процедур, доступ громадян до інформації та публічну звітність. Серед ключових проблем виокремлено нечіткість повноважень, недостатню координацію між органами, дублювання функцій та недосконалість нормативно-правової бази. Наголошується на ресурсній недостатності, яка включає дефіцит матеріально-технічного забезпечення та кадрового потенціалу. Зазначено, що сучасні виклики, такі як внутрішнє переміщення громадян і загострення міжнародної міграції, вимагають оперативних та гнучких рішень. Визначено напрями усунення зазначених проблем, зокрема розробку комплексного законодавства, створення ефективних механізмів координації та взаємодії між органами, забезпечення фінансування й впровадження сучасних технологій управління. Також підкреслено необхідність регулярного підвищення кваліфікації персоналу для забезпечення ефективного функціонування системи адміністрування міграційних процесів в Україні.

Ключові слова: адміністративна діяльність, адміністративні органи, біженці, внутрішньо переміщені, гуманітарна допомога, європейські цінності, захист прав, компенсація житла, компаративістичний аналіз, кризовий менеджмент, міграційна політика, міжнародне співробітництво, публічне адміністрування, публічний порядок, соціальна інтеграція.

The article addresses the problematic issues of the administrative-legal status of the bodies responsible for administering migration processes in Ukraine. It is noted that their activities operate on the basis of regulatory legal acts that define the competence, tasks, and powers of these bodies. Particular attention is paid to the State Migration Service of Ukraine as a key entity in this field. Administrative bodies are endowed with a specific set of rights and responsibilities, including monitoring compliance with legislation, implementing state policies, managing migration flows, and addressing issues related to asylum, citizenship, and the registration of foreigners. The activities of these bodies take place within the framework of vertical and horizontal coordination, which ensures their operational efficiency. Special emphasis is placed on the functional autonomy of these bodies, which allows for impartial decision-making and effective implementation of tasks. It is established that the main purpose of these activities is to meet public interests and enforce human rights, particularly in the context of protecting the rights of internally displaced persons and combating illegal migration. It is emphasized that the activities of these bodies are based on procedural regulation and openness, which include transparency of procedures, public access to information, and accountability reporting. Among the key problems highlighted are unclear powers, insufficient coordination between bodies, duplication of functions, and the imperfection of the regulatory framework. Attention is drawn to resource insufficiency, which includes a lack of material and technical support and human resources. It is noted that modern challenges, such as internal displacement of citizens and the intensification of international migration, require prompt and flexible solutions. The identified directions for addressing these problems include the development of comprehensive legislation, the creation of effective mechanisms for coordination and interaction between bodies, ensuring adequate funding, and the implementation of modern management technologies. The necessity of regular staff training is also emphasized to ensure the effective functioning of the migration administration system in Ukraine.

Key words: administrative activity, administrative bodies, refugees, internally displaced, humanitarian aid, European values, protection of rights, housing compensation, comparative analysis, crisis management, migration policy, international cooperation, public administration, public order, social integration.

Постановка проблеми. У сучасних умовах стрімко глобалізованого світу міграційні процеси стали невід'ємною та ключовою складовою, що визначально впливає на соціально-економічний розвиток, безпекову ситуацію та демографічну стабільність держав. Для України, яка зіткнулася з безпрецедентними масштабними викликами, спричиненими жорстокою військовою агресією російських терористів, міграція набула драматичних та багатогранних аспектів. Зокрема, масове та вимушене переміщення мільйонів українських громадян, докорінна зміна структури трудових ресурсів і нагальні інтеграційні потреби викликали гостру та невідкладну необхідність кардинального перегляду підходів до ефективного регулювання цієї надскладної сфери.

Адміністративно-правове забезпечення міграційних процесів має критично важливе стратегічне значення для сталого функціонування держави. З одного боку, воно створює надійний та всеохопний механізм для успішної інтеграції внутрішньо переміщених осіб та трудових мігрантів у соціальне та економічне життя країни, сприяючи їх соціальній адаптації та економічній активізації. З іншого боку, це забезпечує потужні інструменти для мінімізації численних ризиків, пов'язаних із нелегальною міграцією, масштабними порушеннями основоположних прав людини, соціальною напруженою та потенційними загрозами національній безпеці.

Отже, лише системний, гнучкий та проактивний підхід до адміністративно-правового забезпечення міграцій-

них процесів дозволить Україні зміцнити свою стійкість, забезпечити соціальну стабільність та реалізувати потенціал мігрантів як важливого ресурсу для відновлення та процвітання держави.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства та доктринальних підходів здійснити науковий аналіз проблемних питань адміністративно-правового статусу органів, що здійснюють адміністрування міграційних процесів в Україні, та сформулювати напрямки їх усунення.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питаннями, пов'язаними з міграційними процесами, займалися такі науковці, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, В.І. Демченко, Є.В. Додін, С.С. Єсімов, Р.А. Калюжний, А.П. Комзюк, Л.В. Коваль, С.Ф. Константинов, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, А.В. Новіченко, В.І. Олєфір, О.І. Остапенко, Ю.І. Римаренко, В.К. Шкарупа та інші. Однак питання проблем адміністративно-правового статусу органів, що здійснюють адміністрування міграційних процесів в Україні на сучасному етапі розвитку нашої держави, ними не аналізувалися.

Виклад основних положень. Українське законодавство, у тому числі Закони «Про імміграцію», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та інші нормативно-правові акти, які є фундаментом для регулювання цієї сфери мають певні лакуни, що призводить до низки проблем. Дотримання міжнародних стандартів, імплементація найкращих європейських практик та ефективна координація міждержавних органів – ключові чинники, що визначають успішність міграційної політики. У цьому контексті важливо оцінити роль та функції основних суб'єктів адміністрування міграційних процесів.

Особливим питанням в умовах сьогодення є визначення адміністративно-правового статусу органів, що здійснюють адміністрування міграційних процесів в Україні, проблемних питань що є в їх діяльності. Розглядаючи це питання слід визначити основних суб'єктів які здійснюють адміністрування міграційних процесів, їх правовий статус. В Україні на сьогодні правомочними є Закони, що стосуються питань імміграції це «Про імміграцію» та «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», Закон який є дотичним, але тісно переплітається із основними це «Про громадянство України» та «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».

Так, Закон України «Про громадянство України» визначає правовий зміст громадянства України, підстави і порядок його набуття та припинення, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань громадянства України, порядок оскарження рішень з питань громадянства, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб [1]. Щодо суб'єктів громадянства то у законі мова йде про Президента України, Комісію при Президентові України з питань громадянства, Верховну Раду України, Кабінет Міністрів України, Міністерство закордонних справ України, посольства чи консульську установу України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері громадянства громадянина.

Закон України «Про імміграцію» визначає умови і порядок надання права на постійне проживання в Україні іноземцям та особам без громадянства, підстави і порядок отримання дозволу на імміграцію в Україну та його скасування, повноваження органів державної влади, що беруть участь у вирішенні питань щодо надання дозволу на імміграцію та діють в інтересах забезпечення прав і свобод осіб та національної безпеки України, порядок оскарження рішень з питань імміграції, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб [2]. Цим же Законом визначено перелік суб'єктів, що

здійснюють повноваження та забезпечують виконання законодавства про імміграцію, до яких віднесено Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, дипломатичні представництва і консульські установи України та інші органи виконавчої влади у сфері імміграції. Аналізуючи цей закон відсутнє чітке прописання назв так що ж за орган відноситься до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції).

Інший закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» який визначає правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, повноваження органів державної влади, що беруть участь у визначенні такого статусу та діють в інтересах забезпечення прав і свобод осіб та національної безпеки України, а також встановлює порядок в'їзду в Україну та виїзду з України таких осіб [3] також не містить чіткого переліку суб'єктів органів виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері правового статусу іноземців та осіб без громадянства .

Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» яким визначено особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях України . Також, визначає статус території України, тимчасово окупованої внаслідок збройної агресії Російської Федерації, встановлює особливий правовий режим на цій території, визначає особливості діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах цього режиму, додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб [4]. Також, чітко не прописує суб'єктів адміністрування у цій сфері. Слід звернути свою увагу на Указ Президента від 17.03.2018 №72/2018 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 1 березня 2018 року «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики» [5] та Рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 1 березня 2018 року «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики» [6]. У даному випадку мова йде ще про одного із суб'єктів адміністрування у сфері імміграції, а саме Раду Національної безпеки і оборони України.

Стратегією державної міграційної політики України на період до 2025 року визначено спрямування зусиль держави і суспільства на формування та реалізацію державної міграційної політики, яка б позитивно впливала на консолідацію української нації та безпеку держави, прискорювала соціально-економічний розвиток, сприяла уповільненню темпів депопуляції, стабілізації кількісного та якісного складу населення, задоволенню потреб економіки в робочій силі, відповідала міжнародним стандартам і міжнародним зобов'язанням України [7].

Мова йде про державу в цілому та її населення. Але, основний тягар, адміністративних повноважень відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360 «Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України» покладено на Державну міграційну службу України (ДМС) яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Основними завданнями ДМС є: реалізація державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів; внесення на розгляд Міністра внутрішніх справ пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [8].

Виходячи із цього законодавчого акта, з'являється ще один із суб'єктів – Міністер внутрішніх справ. Який особливо увагу приділяє функціонуванню Державної міграційної служби України, яка виступає ключовим суб'єктом у реалізації державної політики у сфері міграції. Попри її визначальну роль, аналіз показує, що існують значні прогалини в регламентації її повноважень, що обмежує ефективність діяльності цього органу. Відсутність чітко прописаних механізмів координації з іншими органами виконавчої влади, а також недостатня ресурсна база негативно впливають на здатність ДМС реагувати на виклики, пов'язані з нелегальною міграцією, наданням притулку, реєстрацією іноземців та громадянства.

На наш погляд, адміністративні органи функціонують на основі законодавства, яке визначає їхню компетенцію, завдання та повноваження. Їх діяльність спрямована на забезпечення виконання публічних функцій держави, зокрема у сфері міграції. Вони наділені чітко визначеним колом прав та обов'язків у межах їхньої компетенції. У сфері міграції вони здійснюють контроль за дотриманням законодавства, реалізацію державної політики, управління міграційними потоками, розгляд питань надання притулку, громадянства та реєстрації іноземців. Вони діють в умовах вертикальної та горизонтальної координації. Вищі органи мають право контролю та нагляду за діяльністю нижчих, забезпечуючи ефективність і дотримання законодавства.

Адміністративні органи у сфері міграції мають певну автономію у прийнятті рішень у межах своїх повноважень. Це дозволяє забезпечити неупередженість та ефективність при вирішенні питань міграційної політики. Основною метою діяльності органів є задоволення публічних інтересів та забезпечення реалізації прав людини. Діяльність у сфері міграції спрямована на врегулювання статусу іноземців, захист прав внутрішньо переміщених осіб та боротьбу з нелегальною міграцією. Вони зобов'язані діяти виключно у межах та способом, передбаченим законом. Неправомірні дії можуть бути оскаржені в судовому порядку, а посадові особи несуть юридичну відповідальність за порушення.

Адміністративні органи повинні забезпечувати доступ до інформації про свою діяльність. У сфері міграції це включає публічну звітність, прозорість процедур розгляду заяв на надання притулку чи громадянства, а також доступ до адміністративних послуг. Їх адміністративна діяльність базується на нормативно визначених процедурах, що регулюють порядок прийняття рішень, організації адміністративного провадження та виконання функцій.

Ефективність функціонування адміністративних органів залежить від їх матеріально-технічного забезпечення, рівня професійної підготовки персоналу та наявності ресурсів для виконання завдань. Умови сучасних міграційних процесів, включно з внутрішнім переміщенням громадян та зростанням міжнародної міграції, вимагають від органів гнучкості та оперативності у прийнятті рішень, що забезпечується відповідними нормативними змінами та підвищенням кваліфікації персоналу [9, с. 233-261].

Таким чином, аналізуючи чинне законодавство та докринальні підходи, приходимо до висновку, що в Україні до суб'єктів, які здійснюють міграційну політику, відноситься широке коло, яке підпорядковується між собою вертикальними та горизонтальними взаємовідносинами, але провідну роль у сфері адміністрування міграції відіграє Державна міграційна служба України.

Висновки. Адміністративні органи функціонують на основі законодавства, яке чітко визначає їхню компетенцію, завдання та повноваження. Основними нормативно-правовими актами є закони «Про імміграцію», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та інші. Органи наділені визначеним колом прав та обов'язків, зокрема контроль за дотриманням законодавства у сфері міграції, реалізація державної політики, управління міграційними потоками, розгляд заяв про притулок, громадянство та реєстрацію іноземців. Їх діяльність відбувається в умовах вертикальної та горизонтальної координації, де вищі органи забезпечують контроль і нагляд за роботою нижчих, зокрема Державної міграційної служби України як ключового суб'єкта.

Органи мають функціональну автономію, що дозволяє приймати самостійні рішення у межах своїх повноважень і забезпечувати неупередженість та ефективність вирішення питань міграційної політики. Основною метою діяльності є задоволення публічних інтересів та реалізація прав людини, включно із врегулюванням статусу іноземців, захистом прав внутрішньо переміщених осіб та боротьбою з нелегальною міграцією. Вони зобов'язані діяти виключно у межах та способом, передбаченим законом, а за порушення відповідні дії можуть бути оскаржені, а посадові особи несуть юридичну відповідальність.

Діяльність адміністративних органів базується на нормативно визначених процедурах, які регламентують порядок прийняття рішень, організацію адміністративного провадження та виконання функцій. Важливою рисою є їх відкритість та прозорість: забезпечення доступу до інформації про свою діяльність, публічна звітність та прозорість процедур розгляду заяв про притулок, громадянство або надання інших адміністративних послуг. Ефективність функціонування органів залежить від їх матеріально-технічного забезпечення, професійного рівня персоналу та достатності ресурсів для виконання завдань.

Сучасні умови міграційних процесів, включно з внутрішнім переміщенням громадян, зростанням міжнародної міграції та загостренням міграційних проблем, вимагають від органів гнучкості та оперативності у прийнятті рішень. Це забезпечується відповідними нормативними змінами, підвищенням кваліфікації персоналу, а також впровадженням сучасних технологій управління.

Існують проблеми адміністративно-правового статусу органів міграційної політики, серед яких нечіткість повноважень і недостатня координація, що ускладнює взаємодію та призводить до дублювання функцій. Недосконала нормативна база потребує доповнення і конкретизації. Ресурсна недостатність, включно з матеріально-технічним забезпеченням та кадровим потенціалом, не відповідає сучасним викликам. Відсутність належного доступу до інформації та низький рівень прозорості діяльності органів ускладнюють взаємодію із громадськістю.

Для усунення зазначених проблем необхідно розробити та прийняти комплексне законодавство, яке чітко визначає повноваження органів у сфері міграції. Слід створити ефективні механізми координації та взаємодії між органами, забезпечити достатнє фінансування і зміцнення ресурсної бази. Важливо впроваджувати сучасні технології для підвищення прозорості діяльності органів та регулярно підвищувати кваліфікацію персоналу відповідно до сучасних потреб у сфері міграції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про громадянство України. Закон України. *Верховна Рада України*. 2023. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text>
2. Про імміграцію. Закон України. *Верховна Рада України*. 2023. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text>
3. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства. Закон України. *Верховна Рада України*. 2023. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>
4. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України. Закон України. *Верховна Рада України*. 2023. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>
5. Указ Президента від 17 березня 2018 р. №72 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 1 березня 2018 року «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики». *Верховна Рада України*. 2023. URL. <https://www.president.gov.ua/documents/722018-23814>
6. Рішення Ради Національної безпеки і оборони України від 1 березня 2018 року «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз національній безпеці у сфері міграційної політики». *Верховна Рада України*. 2023. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0005525-18#Text>
7. Розпорядження Кабінету Міністрів від 12 липня 2017 р. № 482-р «Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року». *Верховна Рада України*. 2024. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#n10>
8. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. *Верховна Рада України*. 2023. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text>
9. Овчарук С. С. Адміністративні процедури в умовах формування правової держави: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ: *Національний університет біоресурсів і природокористування України*, 2015. 298 арк.