

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ: ВИКЛИКИ, ТЕНДЕНЦІЇ ТА НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Ульянов О. І.

Стаття присвячена комплексному дослідженню сучасної міграційної політики України в умовах воєнного стану, запровадженого у зв'язку з повномасштабною збройною агресією Російської Федерації проти України.

У роботі здійснено аналіз основних завдань і принципів міграційної політики, які визначаються на підставі стратегічних документів держави, чинного законодавства, міжнародно-правових актів і доктринальних підходів науковців.

Підкреслено відсутність у законодавстві України чіткого визначення поняття міграційної політики, що ускладнює формування єдиної концепції управління міграційними процесами й потребує законодавчого врегулювання.

Висвітлено основні виклики, що постали перед державою в умовах війни: зростання кількості внутрішньо переміщених осіб, активізація незаконної міграції, загроза торгівлі людьми, діяльність транснаціональної організованої злочинності, низький рівень міжвідомчої координації, потреба модернізації прикордонного контролю й удосконалення процедур надання міжнародного захисту.

Звернено увагу на те, що ефективність управління міграційними процесами суттєво знижується завдяки відсутності інтегрованої міжвідомчої інформаційної системи.

Акцентовано увагу на тому, що одним з найбільших викликів сучасної міграційної політики, є різке зростання кількості внутрішньо переміщених осіб, що створює значне навантаження на систему соціального захисту.

Проведено порівняльний аналіз досвіду ЄС щодо організації прикордонного контролю, протидії незаконній міграції, торгівлі людьми, надання притулку та інтеграції мігрантів.

Запропоновано напрями вдосконалення української міграційної політики: розроблення спеціального закону або концепції, створення національного координаційного органу, модернізація інфраструктури кордонів, удосконалення процедур надання притулку, активізація міжнародного співробітництва для зміцнення міграційної безпеки держави.

Ключові слова: міграційна політика, воєнний стан, міграційна безпека, нелегальна міграція, міжнародний захист, прикордонний контроль.

Ulyanov O. I. Migration policy of Ukraine under martial law: challenges, trends and areas for improvement

The article presents a comprehensive study of Ukraine's migration policy under martial law imposed due to the full-scale armed aggression of the Russian Federation against Ukraine. The paper analyzes the main tasks and principles of migration policy as defined by state strategic documents, current legislation, international legal acts, and doctrinal approaches of scholars. It highlights the lack of a clear legal definition of migration policy in Ukrainian legislation, which complicates the formation of a unified concept for managing migration processes and requires appropriate legislative regulation. The key challenges faced by the state during the war are identified: the increase in the number of internally displaced persons, intensification of illegal migration, the threat of human trafficking, the activities of transnational organized crime, low level of interagency coordination, the need to modernize border control, and improve procedures for granting international protection. Attention is drawn to the fact that the efficiency of migration process management is significantly reduced due to the lack of an integrated interdepartmental information system. Attention is emphasized that one of the biggest challenges of modern migration policy is the sharp increase in the number of internally displaced persons, which creates a significant burden on the social protection system. The article provides a comparative analysis of EU experience in border control organization, combating illegal migration and human trafficking, granting asylum, and integrating migrants. It proposes directions for improving Ukraine's migration policy: development of a special law or concept, creation of a national coordinating body, modernization of border infrastructure, improvement of asylum procedures, and enhancement of international cooperation to strengthen the state's migration security.

Key words: migration policy, martial law, migration security, illegal migration, international protection, border control.

Актуальність дослідження. Міграційна політика є однією з ключових складових національної безпеки будь-якої держави. В умовах повномасштабного збройного конфлікту на території України міграційна політика набуває особливого значення, оскільки держава стикається з численними викликами, зокрема різким збільшенням кількості внутрішньо переміщених осіб, біженців, нелегальних мігрантів, а також активізацією діяльності організованих злочинних угруповань [1].

Проблема ускладнюється необхідністю дотримання міжнародно-правових зобов'язань України, серед яких, зокрема, Конвенція про статус біженців 1951 року та Конвенція про статус осіб без громадянства 1954 року [2].

Воєнний стан створює додаткові бар'єри для ефективної координації між суб'єктами міграційної політики — Державною міграційною службою, Державною прикордонною службою, Національною поліцією та Службою безпеки України, що потребує удосконалення порядку їхньої міжвідомчої взаємодії під час виконання завдань у сфері протидії нелегальній міграції [3].

Відсутність єдиного підходу до визначення правового статусу окремих категорій осіб, що перетинають державний кордон, призводить до правової невизначеності й зловживань гуманітарними процедурами [4].

Огляд останніх досліджень. Проблематика міграційної політики в Україні досліджувалася у працях О. А. Малиновської, яка акцентує увагу на поєднанні безпекових потреб та міжнародно-правових зобов'язань держави [8, с. 68], Т. В. Дракохруст, яка підкреслює необхідність удосконалення правового регулювання та міжвідомчої взаємодії [11, с. 184], А. Ф. Моти, що аналізує механізми державного управління міграційними процесами [10, с. 184], О. І. Шапоренка, який розглядає міграційну політику як систему об'єднаних інструментів [6, с. 252], С. О. Мосьондза, котрий акцентує увагу на адміністративно-правових, фінансових та організаційних заходах держави [10, с. 176].

Мета дослідження. Метою статті є комплексний аналіз міграційної політики України в умовах воєнного стану, виявлення основних викликів і загроз, а також розробка пропозицій щодо її вдосконалення з урахуванням міжнародного досвіду та сучасних безпекових потреб держави.

Виклад основних положень. У чинному законодавстві України відсутнє законодавчо закріплене визначення поняття міграційної політики. Жоден нормативно-правовий акт, включаючи закони України та стратегії державної політики, не містить

офіційної дефініції цього явища. Така ситуація зумовлює необхідність звернення до наукових підходів, сформованих у доктрині.

У літературі висловлюється думка, що міграційна політика є частиною внутрішньої та зовнішньої політики держави, спрямованою на регулювання міграційних процесів відповідно до національних інтересів і міжнародних зобов'язань [5, с. 68].

Також зустрічається визначення міграційної політики як системи концептуально об'єднаних інструментів, за допомогою яких держава та її соціальні інститути передбачають досягнення цілей розвитку процесів зовнішньої міграції відповідно до перспективних завдань соціально-економічного розвитку суспільства [6, с. 252].

У науковій літературі звертається увага й на адміністративно-правовий підхід, відповідно до якого державна міграційна політика розглядається як комплекс заходів (правових, адміністративних, фінансових та організаційних), через які держава впливає на міграційні процеси [7, с. 176].

Ці визначення відображають основні акценти національних підходів: поєднання завдань безпеки, регулювання міграційних потоків та захисту прав людини.

У наукових підходах простежуються спільні риси:

- розуміння міграційної політики як складової загальної політики держави;
- орієнтація на регулювання міграційних процесів;
- поєднання функцій контролю та забезпечення прав людини.

Водночас відсутність єдиного законодавчо закріпленого визначення створює передумови для множинності підходів і ускладнює формування узгодженої державної політики у сфері міграції.

На наш погляд, позиція О. А. Малиновської комплексно враховує як національні інтереси України, так і міжнародно-правові зобов'язання держави [8, с. 68]. При цьому в сучасних умовах воєнного стану, видається, особливого значення набуває безпековий вимір міграційної політики як її ключова характеристика.

Основні завдання міграційної політики держави визначені у концептуальних документах та частково відображені у законах і підзаконних актах.

Так, у Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року зазначено про необхідність створення цілісної системи регулювання міграційних процесів з урахуванням національних інтересів, безпекових потреб та міжнародно-правових зобов'язань.

До основних завдань міграційної політики належать: забезпечення міграційної безпеки, удосконалення імміграційної й еміграційної політики, запобігання та протидія нелегальній міграції, інтеграція осіб, які легально перебувають в Україні, дотримання прав людини у сфері міграції [9].

Подібні підходи відображено й у науковій літературі.

Зокрема, А. Ф. Мота пропонує розглядати завдання міграційної політики через призму державного управління міграційними процесами, організації міжвідомчої взаємодії та забезпечення прикордонного контролю [10, с. 184].

Т. В. Дракохруст підкреслює, що ефективна реалізація міграційної політики України потребує вдосконалення правового забезпечення, уніфікації підходів між органами державної влади та створення чіткої системи міжвідомчої взаємодії [11, с. 184].

Одним із найбільших викликів сучасної міграційної політики стало різке зростання кількості внутрішньо переміщених осіб. За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, станом на кінець 2023 року понад 6 мільйонів осіб були змушені покинути свої домівки в Україні [12].

Це створює значне навантаження на систему соціального захисту й вимагає чіткого міжвідомчого координування.

Не менш важливим завданням є протидія нелегальній міграції, яка активізувалася внаслідок ослаблення прикордонного контролю на окремих ділянках державного кордону та зростання загроз, пов'язаних із діяльністю злочинних угруповань [13].

Eurropol у звіті за 2023 рік відзначає активізацію каналів контрабандного переправлення осіб з України до країн Європейського Союзу [14].

Проблемою залишається відсутність належної координації між органами, відповідальними за реалізацію міграційної політики. Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба, Національна поліція та Служба безпеки України не завжди мають єдиний підхід до визначення правового статусу окремих категорій мігрантів, що ускладнює процедури надання притулку або видворення [3].

Така ситуація потребує удосконалення як законодавчої бази, так і організаційно-правових механізмів управління міграційними процесами.

У країнах Європейського Союзу міграційна політика є одним із ключових напрямів державного управління, тісно пов'язаним із забезпеченням національної безпеки, захистом прав людини та розвитком економіки. ЄС виробив низку загальних

стандартів і підходів до міграційної політики, що закріплені в нормативно-правових актах і практиці інституцій Союзу. Зокрема, значну роль відіграє Директива 2013/32/ЄС про спільні процедури надання і позбавлення міжнародного захисту, яка встановлює загальні засади розгляду заяв на отримання притулку [15].

У державах-членах ЄС чітко окреслені завдання міграційної політики: захист зовнішніх кордонів і забезпечення безпеки (Frontex як центральна структура для координації прикордонного контролю); боротьба з нелегальною міграцією та торгівлею людьми; створення ефективних процедур надання притулку; інтеграція легальних мігрантів у суспільство [16].

Особливістю європейської моделі є тісна координація між державами-членами, наявність єдиних інформаційних баз (Eurodac, SIS), спільних оперативних заходів проти транснаціональної злочинності та гнучких механізмів реагування на міграційні кризи [17].

Для України корисним є досвід ЄС у створенні єдиної міжвідомчої платформи управління міграційними процесами, запровадженні уніфікованих процедур розгляду клопотань про захист і надання притулку, посиленні контролю над зовнішнім кордоном, запровадженні ефективної системи обміну інформацією між органами влади [18].

Міграційна політика України в умовах воєнного стану характеризується комплексом нових викликів і водночас тенденцією до трансформації під впливом безпекових, гуманітарних і міжнародних чинників. Війна призвела до безпрецедентного зростання масштабів внутрішньої та зовнішньої міграції, активізації транскордонної злочинності, а також необхідності перегляду підходів до управління міграційними процесами.

Однією з ключових тенденцій є безпекова переорієнтація міграційної політики.

З початком збройної агресії Російської Федерації основними завданнями стали захист державного кордону, запобігання проникненню ворожих агентів та учасників терористичних структур під виглядом біженців, а також боротьба з нелегальною міграцією.

У звіті Frontex за 2023 рік зазначено, що війна в Україні створила передумови для активізації мереж, які займаються торгівлею людьми й контрабандою, використовуючи гуманітарні маршрути для прикриття незаконної діяльності [13].

Водночас значного розвитку набула тенденція гуманітаризації політики у сфері міграції. Україна, попри надзвичайні виклики, намагається

дотримуватися міжнародних стандартів у сфері захисту прав внутрішньо переміщених осіб та біженців.

Як зазначає UNHCR, держава забезпечує доступ до основних послуг, правової та медичної допомоги для вразливих груп населення [13].

Проте процес інтеграції ВПО в громади часто ускладнюється через обмеженість місцевих бюджетів і нестачу житлових ресурсів [19].

Цифровізація міграційного менеджменту є ще однією визначальною тенденцією. ІОМ у своїх звітах відзначає поступове запровадження електронних реєстрів ВПО, шукачів притулку та мігрантів. Однак відсутність інтегрованої міжвідомчої інформаційної системи знижує ефективність управління міграційними процесами [20].

Потребує вдосконалення також взаємодія органів державної влади: ДМС, ДПСУ, Національної поліції, СБУ [21].

Одним із найбільших викликів сучасної міграційної політики стало різке зростання кількості внутрішньо переміщених осіб. За даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, станом на кінець 2023 року понад 6 мільйонів осіб були змушені покинути свої домівки в Україні. Це створює значне навантаження на систему соціального захисту й вимагає чіткого міжвідомчого координування.

Не менш важливим завданням є протидія нелегальній міграції, яка активізувалася внаслідок ослаблення прикордонного контролю на окремих ділянках державного кордону та зростання загроз, пов'язаних із діяльністю злочинних угруповань.

Проблемою залишається відсутність належної координації між органами, відповідальними за реалізацію міграційної політики. Державна міграційна служба, Державна прикордонна служба, Національна поліція та Служба безпеки України не завжди мають єдиний підхід до визначення правового статусу окремих категорій мігрантів, що ускладнює процедури надання притулку або видворення. Така ситуація потребує удосконалення як законодавчої бази, так і організаційно-правових механізмів управління міграційними процесами.

У країнах Європейського Союзу міграційна політика є одним із ключових напрямів державного управління, тісно пов'язаним із забезпеченням національної безпеки, захистом прав людини та розвитком економіки. ЄС виробив низку загальних стандартів і підходів до міграційної політики, що закріплені в нормативно-правових актах і практиці

інституцій Союзу. Зокрема, значну роль відіграє Директива 2013/32/ЄС про спільні процедури надання і позбавлення міжнародного захисту, яка встановлює загальні засади розгляду заяв на отримання притулку [22].

В умовах воєнного стану особливого значення набуває формування цілісної та ефективної міграційної політики, яка б відповідала сучасним викликам і водночас враховувала досвід країн Європейського Союзу. Передусім актуальною є розробка спеціального закону або оновленої концепції міграційної політики України, де були б чітко визначені основні завдання, принципи й механізми реалізації цієї політики з урахуванням особливостей періоду надзвичайного стану [21], [16].

Доцільним є створення єдиного міжвідомчого координаційного органу, завданням якого стане оперативне реагування на міграційні виклики, забезпечення обміну інформацією між суб'єктами міграційної політики, координація дій у сфері прикордонного контролю, протидії нелегальній міграції, торгівлі людьми. Такий орган може бути створений на базі Державної міграційної служби за участю представників інших силових структур і центральних органів виконавчої влади [21].

Не менш важливим є питання модернізації прикордонної інфраструктури та запровадження сучасних засобів контролю, зокрема систем біометричної ідентифікації, інтегрованих інформаційно-аналітичних платформ, автоматизованих систем обміну даними між відомствами. Досвід ЄС свідчить, що такі заходи значно підвищують ефективність контролю над міграційними потоками й протидії злочинності у сфері міграції [17], [22].

Значної уваги потребує удосконалення процедур надання притулку та міжнародного захисту. Йдеться про скорочення строків розгляду заяв, підвищення прозорості процедур, запровадження єдиних стандартів для забезпечення прав шукачів притулку відповідно до міжнародно-правових зобов'язань України [17], [23].

Окремий напрям — активізація міжнародного співробітництва. Поглиблення взаємодії з Європейським Союзом, країнами-сусідами, міжнародними організаціями (зокрема UNHCR, ІОМ, Frontex) сприятиме зміцненню міграційної безпеки держави, підвищенню ефективності реалізації спільних заходів із протидії незаконній міграції, торгівлі людьми та організації легальних каналів міграції.

Висновки. Міграційна політика України в умовах воєнного стану потребує комплексного вдосконалення й адаптації до сучасних викликів,

спричинених повномасштабною агресією Російської Федерації. Відсутність законодавчого визначення поняття міграційної політики ускладнює формування єдиної державної стратегії у цій сфері та створює передумови для фрагментарного підходу до вирішення питань міграції. Найбільш актуальними викликами залишаються: різке зростання масштабів внутрішньо переміщених осіб, активізація незаконної міграції та торгівлі людьми, діяльність транснаціональних злочинних угруповань, недостатня ефективність міжвідомчої координації та прикордонного контролю.

З урахуванням позитивного досвіду ЄС та міжнародних організацій, напрями вдосконалення міграційної політики України мають включати: розроблення спеціального закону або оновленої концепції міграційної політики; створення єдиного міжвідомчого координаційного органу; модернізацію прикордонної інфраструктури й інформаційних систем; удосконалення процедур надання притулку та міжнародного захисту; активізацію міжнародного співробітництва для підвищення рівня міграційної безпеки держави.

Література

1. 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-p#Text> (дата звернення: 12.06.2025)].
2. Конвенція про статус біженців від 28 липня 1951 р. UNHCR. URL: <https://www.unhcr.org/1951-convention>;
3. Звіт про виконання у 2024 році Плану заходів на 2024 і 2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. Київ : ДМС України, 2025. 51 с.
4. UNHCR. Protection Monitoring Report. — 2023. URL: <https://data.unhcr.org>.
5. Малиновська О. А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.].
6. Шапоренко О. І. Державна міграційна політика: шляхи регулювання та принципи. Право та державне управління. 2019. № 2(35), т. 2. С. 252–257.
7. Мосьондз С. О. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : Нац. акад. внутр. справ України, 2003. 199 с.
8. Малиновська О. А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії : монографія. Київ : НІСД, 2018. 472 с.
9. 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-p#Text> (дата звернення: 12.06.2025).
10. Мота А. Ф. *Діяльність Державної прикордонної служби України з протидії нелегальній міграції : монографія*. Хмельницький : НАДПСУ, 2018. 492 с.
11. Дракохруст Т. В. Правове забезпечення державної міграційної політики України : монографія. Тернопіль : ТНЕУ, 2020. 416 с.
12. UNHCR. Ukraine Situation — Operational Data Portal. URL: <https://data.unhcr.org>
13. Frontex. Risk Analysis for 2023/2024. URL: <https://frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2023-2024-lqbX2a>.
14. Europol. Migrant Smuggling 2023 Assessment. URL: <https://www.europol.europa.eu>).
15. Директива 2013/32/ЄС Європейського парламенту і Ради від 26 червня 2013 року про спільні процедури надання і позбавлення міжнародного захисту.
16. European Union Agency for Asylum. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2024 .
17. OECD. Economic Surveys: Ukraine 2023. Paris: OECD Publishing, 2023.
18. IOM Ukraine. Migration Governance Snapshot: Ukraine 2023. URL: <https://iom.org.ua>
19. UNHCR Ukraine. Ukraine Situation Regional Refugee Response Plan — 2023. URL: <https://data.unhcr.org>.
20. International Organization for Migration. Ukraine Internal Displacement Report — 2023. URL: <https://iom.org.ua>.
21. Звіт про виконання у 2024 році Плану заходів на 2024 і 2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року. Київ : ДМС України, 2025. 51 с.
22. Директива 2013/32/ЄС Європейського парламенту і Ради від 26 червня 2013 року про спільні процедури надання і позбавлення міжнародного захисту).
23. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08 лип. 2011 р. № 3671-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 16. Ст. (дата звернення 12.06.2025).

Ульянов О.І.

orcid.org/0000-0002-3397-0965

кандидат юридичних наук, доцент,

професор кафедри адміністративної діяльності поліції

Одеського державного університету

внутрішніх справ