

Форми та методи адміністративного правового регулювання Державної міграційної служби України в умовах російської агресії

Леонтій Чистоклетов¹, Святослав Обрембальський²

| Опубліковано | Секція | УДК |
|--------------|--------|-------|
| 15.08.2025 | Право | 342.9 |

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.16905944>

Анотація. У статті досліджено особливості адміністративно-правового регулювання діяльності Державної міграційної служби України (ДМСУ) в умовах збройної агресії російської федерації. Зосереджено увагу на трансформації форм і методів державного управління у сфері міграційної політики, зокрема в умовах внутрішнього переміщення осіб, забезпечення захисту прав біженців та осіб без громадянства.

Зазначено, що форми адміністративно-правового регулювання діяльності ДМСУ в умовах російської агресії, залежно від характеру наслідків більш доцільно класифікувати на правові, організаційні й матеріально-технічні.

Доведено, що важливою правовою формою діяльності міграційної служби в умовах війни стали правові положення міжнародно-правових актів, Стратегії державної міграційної політики, нормативне регламентування діяльності органів ДМСУ, урегульованих Законами Верховної Ради України, указами та розпорядженнями Президента України, урядовими постановами та розпорядженнями, а також положення, накази, інструкції та інші відомчі нормативно-правові акти.

Обґрунтовано, що основні форми реалізації діяльності ДМСУ в умовах російської агресії спрямовані на виконання таких повноважень: забезпечення реалізації державної міграційної політики, надання міграційних послуг, інформаційно-правового забезпечення, взаємодії та координації діяльності з міжнародними організаціями, органами публічного управління та громадськості, контрольних функцій за дотриманням міграційного законодавства, і таке інше.

Зазначено, що у військовому протистоянні між росією та Україною в діяльності ДМСУ найбільшого поширення набули методи нормативного регулювання та переконання, зокрема через інформаційні кампанії, роз'яснення спрощених процедур, електронні сервіси та консультації для осіб, які втратили документи або були змушені евакуюватися.

¹ Національний університет "Львівська політехніка", професор кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти, доктор юридичних наук, професор ORCID iD: 0000-0002-3306-1593

² Національний університет "Львівська політехніка", здобувач другого (магістерського) рівня вищої освіти Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти ORCID iD: 0009-0002-7685-3539

Виокремлено основні виклики, зокрема ризики порушення прав людини, правову невизначеність статусу працівників ДМС та проблеми міжвідомчої координації. Запропоновано рекомендації щодо удосконалення механізмів адміністративного регулювання в умовах надзвичайних ситуацій та післявоєнної відбудови.

Результати дослідження мають практичне значення для підвищення ефективності державної міграційної політики в умовах сучасних загроз.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, ДМСУ, правові форми, методи адміністративного впливу, внутрішньо переміщені особи, міграційна політика, російська агресія.

Forms and methods of administrative legal regulation of the State migration service of Ukraine in the conditions of Russian aggression

Abstract. The article examines the features of the administrative and legal regulation of the activities of the State Migration Service of Ukraine (SMSU) in the context of the armed aggression of the Russian Federation. The focus is on the transformation of forms and methods of state administration in the field of migration policy, in particular in the context of internal displacement of persons, ensuring protection of the rights of refugees and stateless persons.

It is noted that the forms of administrative and legal regulation of the activities of the State Security Service of Ukraine in the conditions of Russian aggression, depending on the nature of the consequences, are more expedient to classify into legal, organizational and material and technical.

It is proven that an important legal form of the migration service's activity in wartime conditions was the legal provisions of international legal acts, the Strategy of the State Migration Policy, the regulatory regulation of the activities of the State Migration Service bodies, regulated by the Laws of the Verkhovna Rada of Ukraine, decrees and orders of the President of Ukraine, government resolutions and orders, as well as regulations, orders, instructions and other departmental regulatory legal acts.

It is substantiated that the main forms of implementation of the activities of the State Migration Service of Ukraine in the conditions of Russian aggression are aimed at fulfilling the following powers: ensuring the implementation of state migration policy, providing migration services, information and legal support, interaction and coordination of activities with international organizations, public administration bodies and the public, control functions over compliance with migration legislation, and so on.

It is noted that in the military confrontation between Russia and Ukraine, the most widespread methods of regulatory regulation and persuasion were used by the State Security Service of Ukraine, in particular through information campaigns, explanations of simplified procedures, electronic services and consultations for persons who lost their documents or were forced to evacuate.

The main challenges are identified, including the risks of human rights violations, legal uncertainty of the status of certain categories of persons, and problems of interagency coordination. Recommendations are offered for improving administrative regulation mechanisms in the conditions of emergencies and post-war reconstruction. The results of the study have practical significance for increasing the effectiveness of state migration policy in the face of modern threats.

Keywords: administrative and legal regulation, State Migration Service of Ukraine, legal forms, methods of administrative influence, internally displaced persons, migration policy, russian aggression.

Вступ

Постановка проблеми. У сучасних умовах повномасштабної збройної агресії російської федерації проти України перед органами публічної влади, зокрема перед

ДМСУ, постали безпрецедентні виклики, що вимагають оперативного реагування, перегляду підходів до регулювання міграційних процесів та запровадження нових механізмів адміністративно-правового впливу. Воєнний стан, масове внутрішнє переміщення населення, хвиля біженців, зростання кількості осіб без документів, посилення ризиків торгівлі людьми та нелегальної міграції - все це обумовлює необхідність системного оновлення організаційно-правових засад функціонування ДМСУ. У такому контексті актуалізується проблема ефективності застосування форм та методів адміністративно-правового регулювання як ключових інструментів публічного управління у сфері міграції.

Форми і методи адміністративної діяльності є стрижневими елементами публічного управління, від яких безпосередньо залежить ефективність реалізації державної політики, дотримання прав і свобод людини та громадянина, а також забезпечення національної безпеки. Проте в умовах воєнного стану ці інструменти набувають нових змістових і функціональних характеристик. Наявна нормативно-правова база не завжди передбачає гнучкі механізми реагування на кризові явища, зокрема в частині документування осіб, обліку внутрішньо переміщених осіб, співпраці з міжнародними інституціями тощо. Крім того, практична діяльність ДМСУ свідчить про певну неузгодженість та фрагментарність застосування адміністративно-правових засобів, що ускладнює забезпечення належного рівня контролю та координації у сфері міграції.

Також варто зазначити, що наукове осмислення проблематики адміністративно-правового регулювання діяльності ДМСУ в умовах російської агресії поки що є недостатньо репрезентованим у вітчизняному правознавстві. Існує дефіцит комплексних досліджень, які б поєднували правовий аналіз нормативних актів, оцінку правозастосовної практики та врахування змін, викликаних безпековими загрозами. Відтак, постає необхідність системного вивчення форм (зокрема правової, організаційної й матеріально-технічної) та методів (переконання, адміністративного примусу, регламентування тощо), які застосовуються ДМСУ для реалізації своїх повноважень у складних суспільно-політичних умовах.

Метою статті є комплексне дослідження форм та методів адміністративно-правового регулювання діяльності ДМСУ в умовах збройної агресії російської федерації, з урахуванням трансформацій публічного управління у сфері міграції, спричинених воєнним станом.

Аналіз дослідження проблеми. Питання адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічного управління, зокрема ДМСУ, є об'єктом дослідження у працях низки українських науковців, серед яких варто відзначити В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурку, О. Беницького, Ю. Битяка, Н. Блюк, Н. Бортник, В. Васильєва, І. Голосніченка, Т. Кагановську, С. Ківалова, В. Колпакова, О. Кузьменко, Д. Лук'янця, П. Михайленка, В. Олефіра та інших. Їхні праці закладають методологічну основу для розуміння сутності адміністративного права як регулятора суспільних відносин у сфері публічного управління, а також ролі форм і методів управлінської діяльності в системі державного адміністрування. Однак більшість із цих досліджень розроблені в умовах мирного часу й не враховують змін, викликаних воєнним станом та масштабною гуманітарною надзвичайною ситуацією.

Окрему увагу науковці приділяють діяльності ДМСУ як центрального органу виконавчої влади, уповноваженого реалізовувати державну політику у сфері міграції, громадянства, імміграції, біженців та ідентифікації особи. Проте ґрунтовний аналіз її діяльності у контексті воєнної агресії проти України залишається недостатнім. Лише поодинокі публікації містять спроби адаптувати загальні положення адміністративного права до нових умов функціонування міграційної системи. Зокрема, висвітлюється діяльність щодо обліку внутрішньо переміщених осіб, спрощеного порядку

документування, надання тимчасового захисту або притулку, але ці аспекти здебільшого розглядаються крізь призму соціального або гуманітарного права, а не адміністративно-правового регулювання.

У міжнародному контексті значну увагу приділено реагуванню держав на повномасштабні міграційні кризи, однак українська специфіка, зокрема функціонування органів міграційної служби в умовах збройної агресії на власній території, потребує окремого осмислення. Досвід країн ЄС, які адаптували механізми правового регулювання до кризових умов (наприклад, у контексті біженців із Сирії), може бути корисним, але не завжди застосовним в українських реаліях.

Таким чином, аналіз наукової літератури та практики функціонування ДМСУ вказує на наявність прогалини в дослідженнях, що стосуються системного аналізу форм і методів адміністративного регулювання в умовах надзвичайної ситуації. Це свідчить про необхідність більш детального теоретико-правового осмислення інструментів адміністративного впливу, які застосовуються міграційною службою в умовах війни, з метою забезпечення як належного публічного управління, так і захисту основоположних прав і свобод людини.

Результати

Адміністративно-правове регулювання діяльності ДМСУ здійснюється у межах системи публічного управління та є сукупністю форм і методів, що реалізуються з метою належного виконання міграційною службою покладених на неї завдань. У класичному розумінні адміністративно-правове регулювання передбачає використання організаційно-правових інструментів, які забезпечують упорядкування та нормалізацію суспільних відносин у межах компетенції того чи іншого органу. У випадку ДМСУ йдеться про відносини у сфері міграції, громадянства, реєстрації місця проживання/перебування, біженства, імміграції, а також ідентифікації особи. Проте в умовах воєнного стану ці відносини набувають нового змісту, змінюється пріоритетність дій, а також методи реалізації адміністративних функцій.

Форми адміністративно-правового регулювання діяльності ДМСУ в умовах російської агресії, залежно від характеру наслідків (отриманого результату) більш доцільно класифікувати на правові, організаційні й матеріально-технічні.

Правові форми адміністративно-правового регулювання діяльності ДМСУ можна класифікувати за традиційним поділом: нормотворча, правозастосовна, контрольна-наглядова та інші. У мирний час основний акцент робиться на реалізацію процедурних норм - оформлення документів, реєстраційні дії, перевірки відповідності законодавству. Однак під впливом збройної агресії російської федерації ці форми набули кризового характеру. Наприклад, правозастосовна діяльність органів ДМСУ була адаптована до умов тимчасової окупації окремих територій, переміщення великих мас населення, знищення або втрачених документів, а також виникнення ситуацій, коли особа взагалі не мала можливості підтвердити свою особу традиційними способами. У відповідь на ці виклики ДМСУ змушена була застосовувати спрощені процедури, використовувати альтернативні способи ідентифікації, взаємодіяти з іншими органами виконавчої влади, міжнародними організаціями, волонтерськими структурами [1, с. 78].

Слід вказати, що важливою правовою формою адміністративно-правового регулювання діяльності міграційної служби в умовах війни стали правові положення міжнародно-правових актів, Стратегії державної міграційної політики, нормативне регламентування діяльності органів ДМСУ, урегульованих Законами Верховної Ради України, указами та розпорядженнями Президента України, урядовими постановами та розпорядженнями, а також положення, накази, інструкції та інші відомчі нормативно-правові акти.

Підкреслюючи роль міжнародних міграційних організацій у наданні ДМСУ наукової, навчальної та консультативної допомоги, 26 грудня 2024 році було укладено Меморандум про взаєморозуміння між Координаційним центром з надання правничої допомоги, Міністерством юстиції України та Міжнародним центром розвитку міграційної політики, метою якого є консолідація зусиль Сторін, спрямованих на підтримку системи надання безоплатної правничої допомоги та інформаційної підтримки у справах, пов'язаних зі зверненнями громадян України про надання безоплатної правничої допомоги та створення відповідних механізмів для її впровадження у межах співробітництва, визначеного цим Меморандумом, і предметом якого є впровадження співпраці між Сторонами з метою підтримки надання безоплатної правничої допомоги та інформаційної підтримки громадянам України, які знаходяться під тимчасовим захистом в країнах - членах ЄС [2].

У Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року (далі - Стратегія) вказується, що широкомасштабна військова агресія, розпочата 24 лютого 2022 р. російською федерацією проти України, спричинила масовий виїзд населення за межі країни. Мільйони українців перетнули державний кордон із сусідніми країнами, велика кількість українців стали внутрішньо переміщеними особами. За дослідженнями, проведеними Управлінням Верховного комісара ООН у справах біженців, в Україні на даний час відбувається найбільша і найшвидша криза вимушеного переміщення із часів Другої світової війни. Така ситуація ставить під загрозу соціальний та економічний розвиток держави. Для відбудови знищених міст, відновлення зруйнованої інфраструктури і забезпечення економічного зростання Україна потребуватиме значного людського потенціалу, а тому повернення всіх громадян України, які перебувають за кордоном, є основним завданням держави. В контексті цього важливим є забезпечення проведення моніторингу вимушеної еміграції, вивчення найбільш гострих потреб громадян України, їх інтересів та намірів і в подальшому розроблення ефективних програм та механізмів заохочення їх до повернення. Отже, Стратегія розглядає реалізацію міграційної політики як системне виконання сукупності завдань і заходів з метою досягнення визначених цілей у сфері міграції відповідно до законодавства та з урахуванням загальноприйнятих міжнародних стандартів. Загальний моніторинг реалізації Стратегії здійснює ДМС [3].

На виконання Стратегії розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03 вересня 2024 р. № 837-р було затвердження план заходів на 2024 і 2025, в якому на ДМСУ покладено завдання щодо обліку населення України, декларування та реєстрація місця проживання, захисту документів, що посвідчують особу, що підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи; розвитку можливостей для тимчасового легального працевлаштування за кордоном; підвищення рівня обізнаності громадськості щодо можливостей врегульованої міграції та ряд інших функцій в умовах російської агресії [4].

Вже згодом у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки, в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2024 р. № 940, яка розроблена відповідно до Цілей сталого розвитку України до 2030 року, визначених Указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722, вказано, що реалізація державної регіональної політики на період до 2027 року здійснюватиметься на основі комплексного територіально-орієнтованого підходу, який передбачає, що об'єктом у рамках регіональної політики є регіони та територіальні громади, які характеризуються специфічним набором соціальних, просторових, безпекових, екологічних та економічних особливостей [5].

Аналізуючи Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12 травня 2015 року № 389-VIII, законодавець у ч. 6 статті 20 Закону цілком аргументовано вказує, що в умовах воєнного стану оформлення паспорта громадянина України та паспорта

громадянина України для виїзду за кордон розміщеним за межами України відокремленим підрозділом (філією, представництвом) державного підприємства, що належить до сфери управління Державної міграційної служби України, громадянам України чоловічої статі віком від 18 до 60 років здійснюється за умов наявності у вказаних осіб військово-облікових документів [6]. У цих умовах розширюється роль підзаконного нормотворення, яке дозволяє оперативно реагувати на зміни без необхідності вносити довготривалі зміни до законів. Таким чином, адміністративно-правовий механізм регулювання діяльністю ДМСУ зазнає інституційної трансформації: від рутинної бюрократичної процедури - до кризового інструмента забезпечення базових прав людини та захисту державних інтересів.

Окремим вектором аналізу в межах дослідження є виявлення правозастосовчих проблем, які супроводжують діяльність ДМСУ в умовах збройної агресії. Воєнний стан суттєво ускладнив реалізацію правових процедур, зокрема тих, що стосуються встановлення особи, оформлення документів, підтвердження громадянства, а також реєстрації місця проживання чи переміщення громадян. Більше того, багато територіальних підрозділів ДМСУ опинилися в зоні бойових дій або на тимчасово окупованих територіях, що фактично унеможливило їхню роботу або призвело до втрати архівів, баз даних, матеріально-технічного забезпечення [11].

Однією із вагомих правових форм адміністративно-правового регулювання діяльності міграційної служби в умовах війни виступає положення про ДМСУ (далі - Положення) [7], в якому, крім основних завдань відповідно до Положення, міграційні службовці в умовах воєнного стану:

- організовують роботу з провадження за заявами про надання дозволів на імміграцію і поданнями про відкликання або визнання недійсними дозволів на імміграцію та виконання прийнятих рішень і у передбачених законодавством випадках приймають рішення про надання дозволу на імміграцію, про відмову у наданні дозволу на імміграцію, про відкликання або визнання недійсним дозволу на імміграцію;
- забезпечують розгляд поданих в адміністративному порядку скарг на дії або бездіяльність посадових осіб територіального органу чи територіального підрозділу ДМСУ, які порушують порядок та строки розгляду заяв про надання дозволу на імміграцію, та прийняті такими особами рішення, у тому числі про відмову в наданні дозволу на імміграцію або визнання його недійсним;
- здійснюють оформлення, обмін і видачу особам без громадянства посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон, пересилають, визнають недійсним, вилучають та знищують такий документ в передбачених законодавством випадках;
- надсилають компетентним органам влади інших держав запити щодо наявності в таких державах членів сім'ї осіб, які подали заяви про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, чи яких було визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, і правових підстав для возз'єднання сімей;
- забезпечують роботу ситуаційного центру ДМС.

Щодо організаційної форми діяльності ДМСУ - ця ділянка роботи пов'язана з вирішенням організаційно-правових проблем у сфері надання адміністративних послуг в умовах війни, які стикається з низкою системних колізій, пов'язаних з: нормативно невизначеністю критеріїв реалізації дискреційних повноважень міграційних службовців, дублюванням їх функцій у сфері міграційного процесу іншими публічними органами, застарілим обладнанням технічних засобів, необхідних для виконання певних завдань в технічній системі, сучасним програмним забезпеченням

функціонування Єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами, тощо.

Немаловажним нормативно-правовим актом у протидії нелегальної міграції, чинність якого не втрачено в умовах російської агресії, є спільний наказ від 29.04.2015 № 494/132/467/497/141/281 між Міністерством внутрішніх справ України, Міністерством закордонних справ України, Міністерством соціальної політики України, Міністерством освіти і науки України, Службою зовнішньої розвідки України та Службою безпеки України «Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції», відповідно до якого методика визначає порядок обміну між Суб'єктами статистичною та аналітичною інформацією з питань протидії нелегальній міграції, щодо якої законодавством не встановлено обмежень стосовно її створення, збирання, одержання, зберігання, використання та поширення. Обмін інформацією здійснюється на міжвідомчому рівні через контактний аналітичний центр (далі - Центр), утворений на базі Департаменту у справах іноземців та осіб без громадянства Державної міграційної служби України [8].

Матеріально-технічні форми ДМСУ включають правові дії, спрямовані на обладнання приміщень, забезпечення транспортними та інформаційно-технічними засобами і, насамперед, організацію системи документообігу, обробку та захист інформації. Так, з метою удосконалення діяльності функціональної підсистеми єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України (далі - МВС), наказом МВС від 04 жовтня 2023 року № 811 затверджено Положення про Єдину інформаційно-аналітичну систему управління міграційними процесами (далі - ЄІАС УМП) [16], яке визначає основні завдання, мету, функції та структуру ЄІАС УМП, загальні вимоги до формування інформаційних ресурсів ЄІАС УМП та порядок доступу до інформації, що обробляється в ній.

Таким чином, відповідно до завдань, основними формами діяльності ДМСУ в умовах російської агресії в Україні є:

- забезпечення реалізації державної міграційної політики, шляхом розроблення та впровадження нормативно-правових актів щодо виконання державних програм та стратегій, спрямованих на виконання завдань у сфері міграційного процесу;
- надання адміністративних послуг, спрямованих на оформлення та видачу необхідних міграційних документів (паспорт громадянина України (внутрішній та закордонний), посвідки на проживання, посвідчення біженця та інші документи, передбачені законодавством);
- інформаційно-правове забезпечення, яке здійснюється шляхом інформаційно-аналітичної діяльності, уніфікації процедури реєстрації місця проживання та перебування громадян, спрощення процедури надання дозволів на тимчасове перебування іноземців в Україні, інформування громадськості про реалізацію міграційної політики;
- взаємодія та координація діяльності з міжнародними організаціями та органами публічного управління;
- - контрольні функції у сфері міграції, громадянства, паспортизації, реєстрації фізичних осіб, переміщенням іноземців та осіб без громадянства, протидії нелегальній міграції та інших форм контролю;
- співпраця з міжнародними партнерами та громадськістю, і таке інше.

Методи адміністративного впливу, які використовує ДМСУ, також потребують осмислення в умовах війни. Традиційно серед таких методів виділяють переконання, адміністративний примус, регулювання, інспектування та контроль й перевірка. У військовому протистоянні між росією та Україною в діяльності ДМСУ найбільшого поширення набули методи нормативного регулювання та переконання, зокрема через інформаційні кампанії, роз'яснення спрощених процедур, електронні сервіси та

консультації для осіб, які втратили документи або були змушені евакуюватися. Водночас адміністративний примус (наприклад, депортація або заборона в'їзду) у багатьох випадках був обмежений або взагалі тимчасово не застосовувався, що є свідченням гуманізації управлінських підходів у кризових умовах. Особливої ваги набув метод координації - завдяки міжвідомчій взаємодії, ДМСУ могла оперативні обробляти запити, пов'язані з переміщенням осіб, їх обліком та наданням тимчасового захисту [9, с. 23].

Не менш важливим методом в діяльності ДМСУ є метод правового стимулювання, який здійснюється через надання пільг, створення спрощених умов для оформлення документів, прискорення процедур, зниження адміністративного навантаження на громадян. Ці заходи сприяють формуванню більш гнучкої моделі адміністративної взаємодії між державою та особою в умовах надзвичайної ситуації. Водночас виникає потреба в забезпеченні прозорості, недискримінаційності та правової визначеності при застосуванні таких підходів [10, с. 82].

Однією з ключових проблем стала втрата доступу до первинної інформації щодо особи, її правового статусу та реєстраційних дій. У звичайному порядку перевірка документів та баз даних є необхідною умовою для прийняття правозастосовного рішення. В умовах війни, коли документи можуть бути втрачені, знищені або недоступні, працівники ДМСУ змушені діяти за спрощеними чи тимчасовими процедурами, що не завжди врегульовані на рівні закону. Це створює ризики прийняття рішень на дискреційних засадах, без чіткої правової основи, що може викликати недовіру з боку громадян та суперечити принципу правової визначеності.

Іншою проблемою, з якою ДМСУ доводиться стикатися в умовах воєнного стану, це обмеженість можливості реалізації адміністративного контролю за дотриманням міграційного законодавства. У мирний час служба здійснює планові перевірки, контролює законність перебування іноземців на території України, дотримання умов надання притулку тощо. Під час війни значна частина перевірочних та контрольних функцій призупинена або виконується фрагментарно. Це обмежує ефективність реалізації функцій превентивного адміністративного впливу та підвищує ризики зловживань, корупції, нелегального перебування осіб, а також функціонування злочинних схем, пов'язаних із фальсифікацією документів.

Також варто вказати на незадовільний стан, викликаний неврегульованістю єдиної узгодженої практики застосування нових кризових механізмів адміністративної роботи на місцях. Численні підрозділи ДМСУ часто трактують одні й ті ж ситуації по-різному, що зумовлює правову невизначеність. Наприклад, у деяких регіонах застосовуються розширені можливості для ідентифікації особи на основі свідчень або альтернативних документів, тоді як в інших - вимагають повного пакета офіційних підтверджень, які фізично неможливо надати. Це свідчить про відсутність єдиної уніфікованої інструктивно-методичної бази для функціонування в умовах надзвичайного стану.

Крім того, не можна ігнорувати кадровий фактор. Під впливом бойових дій багато працівників міграційної служби були змушені евакуюватися або припинити виконання службових обов'язків. Це призвело до перевантаження інших підрозділів, особливо в західних регіонах, які прийняли значну кількість внутрішньо переміщених осіб. У результаті — порушення строків розгляду заяв, ускладнене комунікування з громадянами, зниження якості адміністративних послуг [12].

У сукупності зазначені проблеми формують критичне поле викликів, що потребують не лише адаптації на рівні внутрішніх інструкцій, а й системного нормативно-правового оновлення. Йдеться, зокрема, про необхідність кодифікації тимчасових процедур, розробки єдиних механізмів для обробки нестандартних

випадків, закріплення гнучких алгоритмів дій для надзвичайних ситуацій та створення умов для оперативного навчання працівників ДМСУ у кризових обставинах.

Досвід інших держав у сфері правового реагування на великомасштабні міграційні кризи демонструє низку ефективних підходів до адміністративно-правового регулювання, які можуть бути корисними для удосконалення діяльності ДМСУ в умовах збройної агресії. Найбільш показовими в цьому контексті є приклади країн Європейського Союзу, які зіткнулися з масовим напливом біженців під час кризи 2015–2016 років, а також окремих держав Близького Сходу, таких як Йорданія та Ліван, що тривалий час приймали значну кількість переміщених осіб із Сирії [13].

Одним із найбільш релевантних для України прикладів є модель Європейського Союзу з надання тимчасового захисту, яка була активована у відповідь на широкомасштабне вторгнення РФ в Україну у 2022 році. Тимчасовий захист, передбачений Директивою Ради ЄС 2001/55/ЄС, дозволив мільйонам українських громадян отримати швидкий доступ до легального перебування, працевлаштування, освіти, медичної допомоги та соціальних послуг без необхідності проходити стандартну процедуру надання притулку. Важливо, що механізм був реалізований за допомогою уніфікованих адміністративних процедур у всіх державах-членах ЄС, із забезпеченням простоти та прозорості правозастосування. У цьому випадку спостерігалось вдале поєднання нормативного регулювання з високою адміністративною адаптивністю та цифровізацією процесів [14].

Країни Балтії, Польща, Словаччина та Румунія, які стали основними транзитними або приймаючими країнами для українських переміщених осіб, застосували низку спрощених процедур документування, що забезпечили швидку легалізацію статусу мігрантів. Наприклад, у Польщі запроваджено можливість подання заяв через електронні платформи, використання альтернативних засобів ідентифікації (включно з українськими цифровими додатками), а також створено спеціальні сервісні центри на прикордонних пунктах. Ці рішення базуються на адміністративно-правових механізмах, орієнтованих на гуманітарний принцип дії публічної влади, що передбачає пріоритет людиноцентричного підходу в умовах кризи.

Значного практичного значення набуває також досвід Канади, де адміністративне реагування на кризи (зокрема сирійську) базувалося на інтегрованому підході, що включає електронні адміністративні сервіси, партнерство з громадянським суспільством та громадськими організаціями, а також превентивну роботу з дезінформацією. У межах реалізації міграційної політики Канада забезпечує широке залучення місцевих громад до процесу адаптації мігрантів, що, зі свого боку, сприяє зниженню адміністративного навантаження на державні структури. Цей досвід може бути врахований Україною при формуванні стратегії децентралізованого управління міграційними процесами, особливо в умовах перевантаженості окремих регіональних підрозділів ДМСУ.

Не менш значимим в адміністративно-правовому регулюванні ДМСУ в умовах російської агресії є досвід Йорданії та Лівану, які внаслідок сирійської кризи розробили спеціальні правові режими для біженців, у межах яких держава забезпечує базовий правовий статус без офіційного визнання їх як «біженців» у класичному сенсі (за Женевською конвенцією 1951 року). Такі «гібридні» підходи дозволяють уникнути надмірної бюрократизації та забезпечити мінімально необхідний адміністративно-правовий захист особам, що потребують його в умовах гуманітарної катастрофи. Українське законодавство також потребує розвитку схожих гнучких форм правового реагування, зокрема — у випадках, коли особа втратила документи або не має доступу до реєстрів [13].

У підсумку, аналіз позитивного міжнародного досвіду дозволяє виокремити кілька важливих форм й методів ефективного адміністративно-правового регулювання міграційних процесів у кризовий період:

- нормативна гнучкість та адаптивність процедур;
- цифровізація адміністративних послуг;
- міжвідомча та міжсекторальна координація;
- правова гуманізація у дусі захисту прав людини;
- чітке розмежування повноважень та відповідальності органів публічного управління.

Впровадження цих підходів у національну практику дозволить підвищити ефективність діяльності ДМСУ як у короткостроковій перспективі (в умовах воєнного стану), так і в довгостроковій - на етапі відновлення публічного управління після завершення війни.

На основі проведеного аналізу форм і методів адміністративно-правового регулювання, виявлених проблем правозастосування та вивченого позитивного міжнародного досвіду, доцільно сформулювати низку практико-орієнтованих рекомендацій, спрямованих на підвищення ефективності діяльності ДМСУ в умовах збройної агресії та посткризового відновлення.

По-перше, необхідно нормативно закріпити спеціальний правовий режим адміністративного регулювання у сфері міграції на період воєнного стану та надзвичайних ситуаціях. Такий режим має передбачати спрощені, тимчасові та альтернативні процедури ідентифікації особи, оформлення документів, реєстрації переміщених осіб, а також поновлення втрачених правових статусів. Доцільним є ухвалення спеціального підзаконного акту Кабінету Міністрів України або відомчого документу, який би містив вичерпний перелік допустимих правових відступів від загальних процедур з метою забезпечення гуманітарної безпеки громадян та функціонування публічної влади в екстремальних умовах [15].

По-друге, слід активізувати розвиток цифрових адміністративних сервісів у сфері міграційної політики. В умовах обмеженого фізичного доступу до територіальних підрозділів ДМСУ цифровізація виступає ключовим інструментом доступу громадян до послуг. Платформи на зразок «Дія», інтегровані з базами даних ДМСУ, можуть слугувати альтернативним засобом ідентифікації, подання заяв, моніторингу статусу звернень, зменшуючи бюрократичне навантаження як на працівників, так і на заявників. При цьому особлива увага має приділятися кібербезпеці та захисту персональних даних, які набувають особливої вразливості в умовах війни.

По-третє, активізувати обмін інформацією між ДМСУ, Національною поліцією, соціальними службами, Службою безпеки України та міжнародними організаціями. Така координація дозволить оперативніше приймати правозастосовні рішення, уникати дублювання функцій та забезпечити індивідуалізований підхід до складних кейсів, особливо у випадках із внутрішньо переміщеними особами, сиротами, людьми з інвалідністю та особами без документів.

По-четверте, необхідно посилити нормативне та організаційне регулювання процедур верифікації особи у випадках втрати документів в окупованих територіях або неможливості доступу до реєстрів. Служба повинна мати інструменти для ідентифікації за допомогою крос-перевірки з іншими реєстрами (наприклад, через інформацію Пенсійного фонду, Міносвіти, охорони здоров'я), залучення свідків, підтвердження фактів родинних зв'язків тощо. Для цього необхідно розробити єдиний адаптивний алгоритм верифікації, уніфікований для всіх підрозділів ДМСУ [15].

По-п'яте, доцільним є запровадження постійної системи навчання та перепідготовки працівників міграційної служби щодо дій в умовах надзвичайних ситуацій. Така система має передбачати не лише знання нормативно-правової бази, а й

розвиток навичок кризового менеджменту, етичної комунікації, протидії дискримінації, а також елементів психологічної допомоги в роботі з особами, які пережили травматичні події, втрату домівки або членів родини.

По-шосте, з огляду на гуманітарну складову діяльності ДМСУ у воєнний період, важливо забезпечити інституціоналізацію партнерства з громадськими організаціями, волонтерськими ініціативами, міжнародними гуманітарними структурами. Публічно-приватне та міжсекторальне партнерство може значно посилити адаптивність адміністративної системи до викликів війни, надати додаткові ресурси, забезпечити правозахисний моніторинг і підтримку на місцях.

Загалом, пропоновані рекомендації мають на меті сформувати нову архітектуру адміністративно-правового регулювання міграційних процесів, яка базується на гнучкості, людяності, технологічності та правовій визначеності. Такий підхід відповідає як сучасним європейським стандартам публічного управління, так і стратегічним потребам української державності у боротьбі з викликами збройної агресії та відновленні постконфліктного суспільства.

Висновки

У сучасних умовах збройної агресії російської федерації Україна стикається з безпрецедентними викликами у сфері міграційної політики та адміністративно-правового регулювання діяльності ДМСУ. Проведений аналіз форм і методів регулювання свідчить про необхідність адаптації традиційних адміністративних процедур до нових реалій, що характеризуються зростанням мобільності населення, значними втратами документів та ускладненим доступом до адміністративних послуг.

Ключовою проблемою є недостатня нормативна врегульованість спеціальних процедур для роботи в умовах воєнного стану, що призводить до правової невизначеності, ускладнень у правозастосуванні та ризиків для реалізації прав і свобод громадян. Водночас практичний досвід країн, які стикалися з масштабними міграційними кризами, демонструє дієві підходи, які можуть бути адаптовані до українського контексту, зокрема впровадження тимчасового захисту, цифровізації адміністративних послуг та міжвідомчої координації.

Розробка та впровадження спеціального режиму адміністративно-правового регулювання, що включатиме спрощені процедури, цифрові сервіси, уніфіковані алгоритми верифікації та механізми міжвідомчої взаємодії, є нагальною потребою для підвищення ефективності діяльності ДМСУ. Важливо також забезпечити постійний професійний розвиток працівників служби та формувати партнерські відносини з громадськими та міжнародними структурами, що сприятиме гуманітарній орієнтації та оперативності реагування.

Впровадження запропонованих рекомендацій сприятиме не лише подоланню кризових викликів сьогодні, а й закладе підвалини для сталого розвитку міграційної політики України в постконфліктний період, зміцнить правову систему та підвищить довіру населення до органів публічної влади. Таким чином, адміністративно-правове регулювання міграційних процесів в умовах війни виступає ключовим елементом забезпечення національної безпеки, соціальної стабільності та захисту прав людини в Україні.

Список використаних джерел

1. Беницький О.М. Система органів управління міграційними процесами в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 76-82
2. Меморандум про взаєморозуміння: Координаційний центр з надання правничої допомоги, Міністерство юстиції України та Міжнародний центр розвитку

- міграційної політики від 26 грудня 2024 року: URL. <https://legalaid.gov.ua/wp-content/uploads/2024/12/memorandum-3-kcz-icmpd-myu-ukr.pdf>.
3. Стратегія 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/print> (дата звернення: 30.05.2025 р.).
 4. План заходів на 2024 і 2025 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03 вересня 2024 р. № 837-р. URL. <https://www.kmu.gov.ua/npras/prozatverdzhennia-planu-zakhodiv-na-2024-i-2025-roky-shchodo-realizatsii-a837r> (дата звернення: 30.05.2025 р.).
 5. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2024 р. № 940. URL. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF?find=1&text=%D0%BC%D1%96%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86#w1_3 (дата звернення: 30.05.2025 р.).
 6. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19?find=1&text=%D0%BC%D1%96%D0%B3%D1%80%D0%B0%D1%86#w1_1 (дата звернення: 30.05.2025 р.).
 7. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF/print> (дата звернення: 30.05.2025 р.).
 8. Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції: наказ від 29.04.2015 № 494/132/467/497/141/281 Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства закордонних справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Служба зовнішньої розвідки України та Служба безпеки України. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0587-15#n19>.
 9. Блюк Н. В. Про міграційну політику в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»* № 845. С. 20–27.
 10. Васільєв В. Т. Система показників оцінювання ефективності державного управління у сфері міграційної політики в умовах децентралізації влади в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління.* 2017. № 3. С. 81–86.
 11. Звіт про внутрішнє переміщення в Україні. Опитування загального населення, раунд, 1 квітня 2022 року URL: <https://displacement.iom.int/reports/zvit-pro-vnutrishne-peremischennya-v-ukraini-opituvannya-zagalnogo-naselennya-raund-2-1> (дата звернення: 30.05.2025 р.).
 12. Пріоритети сьогодення –прогнозування міграційних ризиків та своєчасне реагування на них. *Міграція.* No (01) 239, січень 2022. С. 1, 10-12. URL: <http://migraciya.com.ua/upload/18429527999282e811ce1d03dfabc520.pdf> (дата звернення: 30.05.2025 р.).
 13. Від Лівану до Європи: нова хвиля біженців та виклики для ЄС. URL: <https://hnh.news/6820/vid-livanu-do-eyvropy-nova-hvylya-bizhencziv-ta-vyklyky-dlya-yes/> (дата звернення: 30.05.2025 р.).
 14. Директива ради 2001/55/ЄС про мінімальні стандарти для надання тимчасового захисту у разі масового напливу переміщених осіб та про заходи, що сприяють збалансованості зусиль між державами-членами щодо прийому таких осіб та відповідальності за наслідки такого прийому: Міжнародний документ від 20 липня 2001 року №2001/55/ЄС. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU01293> (дата звернення: 30.05.2025 р.).

15. Міграційна політика України: правове регулювання та євроінтеграція. URL: <https://opora.ua.org/viyna/migraciyna-politika-ukrayini-pravove-regulyuvannya-ta-uevrointegraciya-25707> (дата звернення: 30.05.2025 р.).
16. Про затвердження положення про Єдину інформаційно-аналітичну систему управління міграційними процесами: наказ МВС від 04 жовтня 2023 року № 811. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1814-23#Text>.