

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**ПОСМІТНА ВЕРОНІКА ВОЛОДИМИРІВНА**

УДК 342.951:342.721–054.72(477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**АДМІНІСТРАТИВНА ПРАВОСУБ'ЄКТНІСТЬ МІГРАНТІВ  
В УКРАЇНІ**

081 – Право

подається на здобуття ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання  
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне  
джерело \_\_\_\_\_ В.В. Посмітна

Науковий керівник

**ДАНИЛЕНКО-НЕГАРА Юлія**

**Сергіївна,**

кандидат юридичних наук, доцент

Одеса – 2023

## АНОТАЦІЯ

***Посмітна В.В.*** Адміністративна правосуб'єктність мігрантів в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, 2023.

Дисертація є першим у вітчизняній науці адміністративного права монографічним дослідженням адміністративної правосуб'єктності мігрантів в Україні та однією із перших робіт, присвячених вивченню особливостей виникнення та припинення правосуб'єктності мігрантів різної видової приналежності з урахуванням реалій Української держави.

Уперше: визначено поняття «мігранти» у вузькому (іммігранти та емігранти) та в широкому [іммігранти; емігранти (у т.ч. зовнішні трудові мігранти); біженці та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту; внутрішні мігранти (внутрішньо переміщені особи та внутрішні трудові мігранти)] аспектах; обґрунтовано необхідність дослідження адміністративної правосуб'єктності мігрантів відповідно до принципу диференційованого підходу до різних категорій мігрантів; встановлено порядок та умови виникнення адміністративної правосуб'єктності іммігрантів (осіб, які постійно проживають за межами України, та осіб, які перебувають в Україні на законних підставах); доведено, що із темпоральної точки зору адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність та адміністративна деліктоздатність іммігранта виникають одночасно; визначено особливості функціонування військових адміністрацій як суб'єктів забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів на місцевому рівні на час дії воєнного стану.

Встановлено, що вітчизняний стан нормативного регулювання питань адміністративної правосуб'єктності мігрантів відзначається не систематизованістю, що обумовлює регламентацію цієї сфери актами

різної юридичної сили. Такі нормативні приписи, як правило, визначають або загальні питання реалізації міграційної політики та змістовної складової міграції у вітчизняному просторі, або окремі аспекти правосуб'єктності мігрантів. Зазначене обґрунтовує доцільність характеристики нормативно-правового забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів з урахуванням їх поділу на три блоки: а) загальні питання міграції (реалізація державної міграційної політики, визначення змістовних компонентів міграційного процесу); б) питання інституційного забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів (виокремлення єдиної системи органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації, які відповідно до визначених законодавством повноважень здійснюють регулювання та упорядкування усіх міграційних процесів в Україні; характеристика їх правового статусу); в) визначення адміністративної правосуб'єктності мігрантів (регламентація питань виникнення та припинення правосуб'єктності мігрантів у залежності від їх видової приналежності, виокремлення складових правосуб'єктності).

Обґрунтовано, що адміністративна правосуб'єктність мігрантів має надважливий засадничий характер, обумовлює здатність набувати ознак суб'єкта адміністративного права, мати суб'єктивні публічні права та юридичні обов'язки у сфері публічного адміністрування, реалізовувати їх на власний розсуд, а також нести відповідальність. Адміністративна правосуб'єктність мігрантів містить адміністративну правоздатність мігрантів, адміністративну дієздатність мігрантів та адміністративну деліктоздатність мігрантів.

Доведено, що повноцінна характеристика адміністративної правосуб'єктності окремої категорії фізичних осіб є неможливою без встановлення обсягу суб'єктивних публічних прав та обов'язків, які потенційно набуватиме така особа. У протилежному випадку такі елементи адміністративної правосуб'єктності, як правоздатність та

діездатність, стають беззмістовними, оскільки не конкретизуватиметься, які саме суб'єктивні публічні права та обов'язки маються на увазі.

Удосконалено: визначення поняття «внутрішня міграція» у залежності від меж адміністративно-територіальних одиниць (населеного пункту: села, селища, міста, району або області, Автономної Республіки Крим); наукові положення щодо визначення «трудових мігрантів» у чинному законодавстві; підхід щодо виокремлення передумов законодавчого врегулювання внутрішньої міграції в Україні; наукові доробки щодо визначення місця внутрішньо переміщених осіб серед мігрантів та обґрунтовано необхідність їх зарахування до внутрішніх мігрантів.

Виокремлено такі ознаки трудової міграції за змістовним критерієм, як: 1) переміщеність – передбачає обов'язкову зміну місця постійного перебування (проживання); 2) здійсненність фізичними особами (без уточнення їх статусної належності), до складу яких можуть зараховуватися громадяни України, іноземці та особи без громадянства, із зарахуванням до них біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, тощо; 3) пов'язаність з перетином кордонів – державного кордону (оскільки не уточнено напрямок перетину логічним є допущення, що йдеться про перетин державного кордону як до України, так і за її межі до інших держав) або меж адміністративно-територіальних одиниць (відсутність уточнення щодо рівня таких адміністративно-територіальних одиниць, перетину меж яких достатньо для визнання існування трудової міграції, дозволяє відносити до них не тільки Автономну Республіку Крим, області або райони, але й міста, селища і села); 4) здійсненність з певною метою – виконання роботи (завчасно визначеної трудової функції) або пошуку роботи (у цьому разі йдеться лише про мету пошуку роботи).

Доведено, що адміністративна правосуб'єктність мігрантів відрізняється не стільки їх належністю до основних груп фізичних осіб,

зокрема, громадян України, іноземців та осіб без громадянства (як це відбувається на прикладі із загальною правосуб'єктністю), скільки їх приналежністю до окремих видів мігрантів. Встановлено, що відповідна фізична особа (громадянин України, іноземець та особа без громадянства) може належати до різних видів мігрантів, у зв'язку з чим володітиме різним обсягом адміністративної правосуб'єктності.

Визначено, що іммігрантами в Україні можуть бути два види іноземців та осіб без громадянства: ті, що не перебувають в Україні (знаходяться на території інших держав), за умови (1) отримання дозволу на імміграцію та (2) прибуття в Україну на постійне проживання; та ті, що вже перебувають в Україні на законних підставах, за умови (1) отримання дозволу на імміграцію та (2) залишення в Україні на постійне проживання.

З'ясовано, що адміністративна правосуб'єктність іммігрантів-осіб, які постійно проживають за межами України, виникає з моменту прибуття в установленому законом порядку в Україну на постійне проживання; іммігрантів-осіб, які перебувають в Україні на законних підставах, виникає з моменту отримання дозволу на імміграцію (за умови залишення на постійне проживання в Україні). При цьому, з темпоральної точки зору адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність та адміністративна деліктоздатність іммігранта виникають одночасно.

Обґрунтовано, що адміністративна правосуб'єктність емігранта виникає після оформлення в установленому порядку документів для виїзду за кордон на постійне проживання та виїзду до іншої держави. Припинення адміністративної правосуб'єктності емігрантів здійснюється після повернення на постійне проживання в Україну або спливу строку чинності документів для виїзду за кордон на постійне проживання.

Встановлено відсутність законодавчо визначених умов виникнення та припинення адміністративної правосуб'єктності зовнішніх

трудоу мiгрантiв. З метою вирiшення цiєї проблеми запропоновано пiд зовнiшнiм трудовим мiгрантом розумiти громадянина України, який виїхав з України до iншої держави з метою здiйснення оплачуваної дiяльностi, не забороненої законодавством цiєї держави, або здiйснював таку дiяльнiсть.

З'ясовано, що виникнення адмiнiстративної правосуб'єктностi у бiженцiв та осiб, якi потребують додаткового захисту, пов'язується iз прийняттям ДМС України рiшення про визнання бiженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а припиняється у разi втрати або позбавлення статусу бiженця та додаткового захисту, а також скасування рiшення про визнання особи бiженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Визначено, що адмiнiстративна правосуб'єктнiсть осiб, що потребують тимчасового захисту, виникає вiдповiдно до постанови Кабiнету Міністрiв України про надання тимчасового захисту, на колективнiй основi та має тимчасовий характер. Припинення адмiнiстративної правосуб'єктностi осiб, що потребують тимчасового захисту пов'язується або iз зникненням подiй, що зумовили тимчасовий захист, або переїздом особи до iншої держави.

Визначено, що iнституцiйне забезпечення адмiнiстративної правосуб'єктностi мiгрантiв – це важлива складова системи публiчного адмiнiстрування, яка полягає у застосуванні уповноваженими державою суб'єктами, що регулюють вiдносини у сферi мiграцiї або суб'єктiв, якi здiйснюють у нiй дiяльнiсть, комплексу заходiв правового, органiзацiйного та технiчного характеру, спрямованих на врегулювання вiдносин щодо: реалiзацiї державної полiтики у сферi мiграцiї, здiйснення надання публiчних послуг, запобiгання нелегальнiй мiграцiї, забезпечення прав, свобод та гарантiй мiгрантiв (як iмiгрантiв, так i емiгрантiв). Обгрунтовано доцiльнiсть вiднесення до уповноважених суб'єктiв у сферi забезпечення адмiнiстративної правосуб'єктностi

мігрантів не лише органів державної виконавчої влади, державних установ, підприємств та організацій, що належать до сфери управління таких органів (як приклад, Державна служба зайнятості), але й органи місцевого самоврядування, громадські та міжнародні організації.

Здійснено класифікацію органів державної виконавчої влади, що уповноваженні на забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів за критерієм їх компетенційного спрямування на дві групи: 1) ті, що уповноважені на забезпечення легальної міграції (КМУ, Мінекономіки, МЗС, Мінреінтеграції, Мінсоцполітики, ДМС України, Державна служба України з питань праці, місцеві державні адміністрації, військові адміністрації); 2) ті, що здійснюють протидію нелегальній міграції (МВС, Держприкордонслужба України, ДМС України).

Визначено особливості взаємодії КМУ із ЦОВВ, яких наділено повноваженнями щодо реалізації державної міграційної політики за окремими напрямками: КМУ спрямовує та координує роботу міністерств (зокрема Мінекономіки, Мінсоцполітики, МЗС, Мінреінтеграції) через міністра, до відання якого воно належить; здійснює контрольно-наглядові повноваження за діяльністю ЦОВВ щодо виконання законодавства у сфері міграції та скасовує за необхідності акти цих органів. Усі ЦОВВ, у свою чергу, є підзвітними та підконтрольними КМУ (перебувають у стані організаційної залежності органу нижчого рівня від органу вищого рівня).

Набули подальшого розвитку: наукові положення щодо правового регулювання внутрішньої міграції в залежності від настання певних подій, які обумовлюють внутрішню міграцію (військові дії, техногенні або природні катастрофи тривалого характеру) або від чисельності одночасного переміщення (виїзду) фізичних осіб з адміністративно-територіальних одиниць (через екологічну ситуацію або відсутність роботи); характеристика адміністративної правосуб'єктності мігрантів як галузевої правосуб'єктності; класифікація законодавчого поділу міграції

в залежності від напрямку здійснення на зовнішню і внутрішню; наукові підходи до співвідношення адміністративної правосуб'єктності та адміністративно-правового статусу фізичної особи; тези щодо взаємозв'язку адміністративної правосуб'єктності та суб'єктивних публічних прав та обов'язків.

Запропоновано зміни і доповнення до чинного законодавства України з питань адміністративної правосуб'єктності мігрантів, зокрема до Законів України «Про імміграцію», «Про зовнішню трудову міграцію», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб».

**Ключові слова:** правосуб'єктність, адміністративна правосуб'єктність, міграція, еміграція, імміграція, мігранти, іммігранти, емігранти, внутрішньо переміщені особи, публічне адміністрування, права людини, суб'єктивні права, публічний інтерес, цифрова трансформація, світовий досвід.

## SUMMARY

**Posmitna V.V. Administrative legal capacity and competence of migrants in Ukraine.** – Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Dissertation submitted for the scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 081 – Law. – National University “Odesa Law Academy”, Odesa, 2023.

The dissertation is the first monographic study in the national administrative law science of the administrative legal capacity and competence of migrants in Ukraine and one of the first works devoted to the study of the peculiarities of the emergence and termination of the legal capacity and competence of migrants of various species taking into account the realities of the Ukrainian state.



For the first time: the concept of "migrants" is defined in a narrow sense (immigrants and emigrants) and in a broad sense [immigrants; emigrants (including foreign labor migrants); refugees and persons in need of additional or temporary protection; internal migrants (internally displaced persons and internal labor migrants)] aspects; the need to study the administrative legal capacity and competence of migrants in accordance with the principle of a differentiated approach to different categories of migrants is substantiated; the procedure and conditions for the emergence of administrative legal capacity and competence of immigrants (persons who permanently live outside Ukraine and persons who are in Ukraine on legal grounds) are established; it has been proven that from a temporal point of view, the immigrant's administrative passive capacity, administrative active capacity, and administrative tort capacity arise at the same time; the peculiarities of the functioning of military administrations as subjects of ensuring the administrative legal capacity and competence of migrants at the local level during the period of martial law are determined.

It has been established that the national state of normative regulation of the issues of the administrative legal capacity and competence of migrants is not systematized, which determines the regulation of this sphere by acts of different legal forces. Such normative prescriptions, as a rule, define either general issues of the implementation of migration policy and the indicative component of migration in the Ukrainian space or particular aspects of the legal capacity and competence of migrants. The above substantiates the expediency of the characteristics of the normative and legal provision, of the administrative legal capacity and competence of migrants, taking into account their division into three blocks: a) general issues of migration (implementation of the state migration policy, determination of meaningful components of the migration process); b) the issue of institutional provision of the administrative legal capacity and competence of migrants (identification of a single system of executive authorities and other subjects of

public administration, which, in accordance with the powers defined by legislation, regulate and organize all migration processes in Ukraine; characteristics of their legal status); c) determination of the administrative legal capacity and competence of migrants (regulation of issues of emergence and termination of the legal capacity and competence of migrants depending on their species affiliation, separation of components of legal capacity and competence).

It is substantiated that the administrative legal capacity and competence of migrants have an overriding fundamental character, determine the ability to acquire the characteristics of a subject of administrative law, to have subjective public rights and legal obligations in the field of public administration, to implement them at one's discretion as well as to bear responsibility. The administrative legal capacity and competence of migrants include the administrative passive capacity, administrative active capacity, and administrative tort capacity of migrants.

The author argues that a complete characterization of the administrative legal capacity and competence of a separate category of natural persons is impossible without establishing the scope of subjective public rights and obligations that such a person will potentially acquire. In the opposite case, such elements of administrative legal capacity and competence, as passive and active capacity, become pointless since it will not be specified which subjective public rights and duties are meant.

Improved: definition of the concept of "internal migration" depending on the boundaries of administrative and territorial units (population: village, town, city, district or region, the Autonomous Republic of Crimea); scientific regulations regarding the definition of "migrant workers" in the current legislation; an approach to identifying the prerequisites for the legislative regulation of internal migration in Ukraine; scientific developments regarding the determination of the place of internally displaced persons among migrants and the need to include them among internal migrants is substantiated.

The following signs of labor migration are singled out according to meaningful criteria, such as: 1) displacement – implies a mandatory change of permanent residence (residence); 2) implementation by natural persons (without specifying their status), which may include citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons, including refugees, persons in need of additional protection, etc.; 3) connection with the crossing of borders – the state border (since the direction of crossing is not specified, it is logical to assume that the state border is crossed both to Ukraine and beyond its borders to other states) or borders of administrative and territorial units (lack of clarification regarding the level of such administrative-territorial units, the crossing of whose borders is sufficient to recognize the existence of labor migration, allows to refer to them not only the Autonomous Republic of Crimea, oblasts or districts, but also cities, towns and villages); 4) feasibility with a specific purpose – performing work (predetermined labor function) or job search (in this case it is only about the purpose of job search).

The author shows that the administrative legal capacity and competence of migrants differ not so much by their belonging to the main groups of natural persons, in particular, citizens of Ukraine, foreigners, and stateless persons (as is the case with the example of general legal capacity and competence), but by their belonging to certain types of migrants. It was established that the relevant natural person (a citizen of Ukraine, a foreigner, and a stateless person) could belong to different types of migrants, so in connection with this, they will have different amounts of administrative legal capacity and competence.

It was determined that there are two types of foreigners and stateless persons who can be immigrants in Ukraine: those who are not in Ukraine (located on the territory of other states), provided that (1) obtaining an immigration permit and (2) arriving in Ukraine for permanent residence; and those who are already in Ukraine legally, subject to (1) obtaining an immigration permit and (2) remaining in Ukraine for permanent residence.

It was found that the administrative legal capacity and competence of immigrants-persons, who permanently reside outside of Ukraine, arise from the moment of their arrival in Ukraine for permanent residence under the procedure established by law; of immigrants-persons, who are in Ukraine on legal grounds, arise from the moment of obtaining a permit for immigration (on the condition of leaving for permanent residence in Ukraine). At the same time, from the temporal point of view, the immigrant's administrative passive capacity, administrative active capacity, and administrative tort capacity arise simultaneously.

It is substantiated that the administrative legal capacity and competence of emigrants arise after issuing the established order of the documents for departure abroad for permanent residence and to another state. The termination of the administrative legal capacity and competence of emigrants is carried out after returning to Ukraine for permanent residence or expiration of the validity period of documents for going abroad for permanent residence.

It was established that there are no legally defined conditions for the emergence and termination of the administrative legal capacity and competence of external labor migrants. To solve this problem it is suggested that the term "external labor migrant" should be understood as a citizen of Ukraine who left Ukraine for another country to carry out paid activities not prohibited by the legislation of that country or used to carry out such activities.

It was found that the emergence of administrative legal capacity and competence of refugees and persons in need of additional protection is connected with the adoption of a decision by the State Migration Service of Ukraine on recognition as a refugee or a person in need of additional protection, and ends in the event of loss or deprivation of the status of a refugee and additional protection, as well as cancellation of the decision to recognize a person as a refugee or a person in need of additional protection.

It was determined that the administrative legal capacity and competence of persons in need of temporary protection arises under the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine on the provision of temporary protection on a collective basis and has a temporary nature. The termination of the administrative legal capacity and competence of persons in need of temporary protection is connected either with the disappearance of the events that caused the temporary protection or with the person's move to another state.

It was determined that the institutional provision of the administrative legal capacity and competence of migrants is an important component of the public administration system, which consists of the application of a set of measures of a legal, organizational, and technical nature aimed at regulating relations regarding: the implementation of state policy in the field of migration, the provision of public services, the prevention of illegal migration, ensuring the rights, freedoms, and guarantees of migrants (both immigrants and emigrants). The expediency of assigning to the authorized subjects in the sphere of ensuring the administrative legal capacity and competence of migrants not only state executive bodies, state institutions, enterprises, and organizations belonging to the sphere of management of such bodies (for example, the State Employment Service), but also local bodies self-government, public and international organizations.

The classification of the bodies of the state executive power authorized to ensure the administrative legal capacity and competence of migrants according to the criterion of their competence direction into two groups: 1) those authorized to ensure legal migration (CMU, Ministry of Economy of Ukraine, Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Ministry of Reintegration of Ukraine, Ministry of Social Policy of Ukraine, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, State service of Ukraine on labor issues, local state administrations, military administrations); 2) those that combat illegal migration (The Ministry of Internal Affairs of Ukraine, The State Border Service of Ukraine, The

Internal Security Service of Ukraine).

The specifics of the interaction of the CMU with The Central Bodies of Executive Power, which are empowered to implement the state migration policy in separate directions, are defined: the CMU directs and coordinates the work of ministries (in particular, The Ministry of Economy of Ukraine, The Ministry of Social Policy of Ukraine, The Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, The Ministry of Reintegration of Ukraine) through the minister to whom it belongs; exercises control and supervision powers over the activities of the Central Committee on the implementation of legislation in the field of migration and, if necessary, cancels the acts of these bodies. All Central Committees, in turn, are accountable and under the control of the CMU (they are in a state of organizational dependence of a lower-level body from a higher-level body).

Acquired further development: scientific regulations on the legal regulation of internal migration depending on the occurrence of certain events that cause internal migration (military actions, human-made or natural disasters of long nature) or on the number of simultaneous movements (departure) of natural persons from administrative-territorial units (through the environmental situation or lack of work); characterization of the administrative legal capacity and competence of migrants as a sectoral legal capacity and competence; classification of the legal division of migration depending on the direction of implementation into external and internal; scientific approaches to the relationship between administrative legal capacity and competence and the administrative-legal status of a natural person; theses on the relationship between administrative legal capacity and competence and subjective public rights and obligations.

Changes and additions to the current legislation of Ukraine on the administrative legal capacity and competence of migrants are proposed, in particular to the Laws of Ukraine "On Immigration", "On External Labor

Migration", and "On Ensuring the Rights and Freedoms of Internally Displaced Persons".

**Key words:** legal capacity and competence, administrative legal capacity and competence, migration, emigration, immigration, migrants, immigrants, emigrants, internally displaced persons, public administration, human rights, subjective rights, public interest, digital transformation, world experience.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

### *Публікації у фахових виданнях:*

1. Posmitna V. The concept and interrelation between administrative legal personality and administrative legal status of migrants. *Knowledge, Education, Law, Manegement* 2020 № 6 (34), vol. 2 P. 178–188. DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.6.2.31>.

2. Посмітна В.В. Сучасні причини міграції в Україні: правовий аналіз. *Юридична Україна*. 2020. № 6. С. 31–39. DOI [https://doi.org/10.37749/2308-9636-2020-6\(210\)-4](https://doi.org/10.37749/2308-9636-2020-6(210)-4).

3. Посмітна В.В. Державна міграційна служба України як суб'єкт забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів. *Juris europensis scientia*. 2022. № 2. С. 87–94. DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i2.353>.

4. Посмітна В.В. Поняття та види мігрантів за національним законодавством України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 661–664. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/158>.

### *Публікації апробаційного характеру:*

1. Посмітна В.В. Адміністративно-правовий статус та адміністративна правосуб'єктність: визначення та співвідношення. *Інтелектуальна власність і право на шляху до сталого розвитку: III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23 квіт. 2021 р.)*. Київ, 2021. С. 45–47.

2. Посмітна В.В. Статус трудових мігрантів в умовах пандемії коронавірусу. *Правове життя сучасної України: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.)*. Одеса: Гельветика, 2020. Т. 2. С. 96–99.

3. Посмітна В.В. Щодо питання функціонування єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами у діяльності ДМСУ. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття (до 25-тиріччя Національного університету*



*«Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права):*  
міжнар. наук.-практ. інтерн. конф. (м. Одеса, 17 черв. 2022 р.). Одеса, 2022.  
Т. 2. С. 130–132.

## ЗМІСТ

|                                                                                                                   |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....</b>                                                                              | <b>3</b>   |
| <b>ВСТУП.....</b>                                                                                                 | <b>4</b>   |
| <b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ МІГРАНТІВ В УКРАЇНІ.....</b>             | <b>13</b>  |
| 1.1. Стан наукових досліджень адміністративної правосуб'єктності мігрантів.....                                   | 13         |
| 1.2. Поняття та структура адміністративної правосуб'єктності мігрантів.....                                       | 24         |
| 1.3. Сутнісно-понятійна характеристика мігрантів .....                                                            | 43         |
| 1.4. Правові основи адміністративної правосуб'єктності мігрантів.....                                             | 68         |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 1.....</b>                                                               | <b>96</b>  |
| <b>РОЗДІЛ 2. ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ МІГРАНТІВ В УКРАЇНІ.....</b>                       | <b>114</b> |
| 2.1. Виникнення та припинення адміністративної правосуб'єктності мігрантів.....                                   | 114        |
| 2.2. Сутнісний зріз адміністративної правосуб'єктності мігрантів.....                                             | 138        |
| 2.3. Особливості адміністративної правосуб'єктності внутрішньо переміщених осіб в Україні.....                    | 152        |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 2.....</b>                                                               | <b>165</b> |
| <b>РОЗДІЛ 3. ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ МІГРАНТІВ В УКРАЇНІ.....</b>            | <b>174</b> |
| 3.1. Органи державної виконавчої влади як суб'єкти забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів..... | 174        |
| 3.2. Інші суб'єкти забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів.....                                 | 202        |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 3.....</b>                                                               | <b>217</b> |
| <b>ВИСНОВКИ.....</b>                                                                                              | <b>226</b> |
| <b>ДОДАТОК.....</b>                                                                                               | <b>233</b> |

## СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

КМУ – Кабінет Міністрів України

Мінекономіки – Міністерство економіки України

МЗС – Міністерство закордонних справ України

МВС – Міністерство внутрішніх справ України

Мінреінтеграції – Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України

Мінсоцполітики – Міністерство соціальної політики України

ДМС України – Державна міграційна служба України

Держприкордонслужба України – Державна прикордонна служба України

МОМ – Міжнародна організації з міграції

МОП – Міжнародна організації праці

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

абз. – абзац

п. – пункт

ст. – стаття

у т.ч. – у тому числі

ч. – частина

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Регулювання міграційних потоків та забезпечення прав мігрантів (емігрантів, іммігрантів) у межах реалізації ними їх правосуб'єктності потребує не лише нормативного, але й теоретичного переосмислення, що обумовлюється складними реаліями сьогодення, зокрема такими, як: воєнні конфлікти, природні катаклізми або іншого роду надзвичайні ситуації. Практична значущість достеменного з'ясування темпоральних аспектів адміністративної правосуб'єктності зумовлюється також тим, що лише з моменту її виникнення з'являється можливість використання поняття «мігрант», оскільки до цього відповідною правосуб'єктністю такі фізичні особи не володіли.

Необхідність дослідження питань міграційних процесів у цілому, та питань адміністративної правосуб'єктності мігрантів, зокрема, обумовлюється відсутністю єдиного законодавчого підходу щодо визначення: по-перше, пріоритетних векторів розвитку державної міграційної політики, оскільки наявні мають нечітко сформульовані цілі та напрями; по-друге, системи засад, на яких ґрунтують свою діяльність уповноважені суб'єкти у сфері міграції; по-третє, переліку стандартів та вимог щодо забезпечення правосуб'єктності мігрантів, зокрема з позиції захисту їх прав, дотримання гарантій у залежності від видової приналежності (іммігранти, емігранти, вимушені внутрішні мігранти). Більше того, невизначеність окремих аспектів міграційних процесів в Україні призводить до поширення такого явища як нелегальна міграція, яка може становити загрозу національній безпеці Української держави, призводити до розвитку демографічної кризи (зокрема в частині втрати кадрового потенціалу держави: від'їзду наукових співробітників, спеціалістів окремих галузей, висококваліфікованої робочої сили тощо).

Питання адміністративної правосуб'єктності мігрантів певною мірою досліджувалися в науці адміністративного права, зокрема В.Б. Авер'яновим,

О.О. Бандуркою, Т.І. Білоус-Осінь, Ю.П. Битяком, І.П. Голосніченко, С.В. Ківаловим, В.К. Колпаковим, Я.В. Лазуром, Т.П. Мінкою, А.В. Стрельниковим, Н.П. Тиндик, Н.І. Цекаловою, Д.В. Шейбутом та ін. Наукові праці зазначених вчених, безперечно, мають важливе значення у сфері дослідження міграційних процесів в Україні, однак питання, присвячені адміністративній правосуб'єктності мігрантів, висвітлено доволі фрагментарно і стосуються вони, як правило: видової характеристики мігрантів, виокремлення прав та обов'язків деяких із них (як приклад, іноземців та осіб без громадянства, біженців та ін.), нормативного регулювання стандартів забезпечення прав мігрантів, процедурних аспектів надання правового статусу мігранта. Питання ж щодо визначення змісту таких понять, як: «мігрант», «міграція», «адміністративна правосуб'єктність мігрантів»; виокремлення елементів адміністративної правосуб'єктності мігрантів та здійснення їх характеристики; визначення моменту виникнення та припинення правосуб'єктності мігрантів у залежності від видової приналежності; аналіз функціональної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері забезпечення правосуб'єктності мігрантів залишаються малодослідженими та теоретично не обґрунтованими. Зазначене обумовлює нагальність здійснення цього дисертаційного дослідження.

### **Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертаційне дослідження виконано на кафедрі адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія» відповідно до плану наукових досліджень «Концепція розвитку адміністративного, адміністративно-процесуального права та фінансового права в умовах євроінтеграції» (на 2016–2020 рр.), що є складовою теми: «Стратегія інтеграційного розвитку України: правовий та культурний вимір» (державний реєстраційний номер 0116U001842) та «Адміністративне, адміністративно-процесуальне та фінансове право у людиноцентристському вимірі в цифрову еру» (на 2021–2025 рр.), що є складовою теми: «Правове та

соціальне життя України у людиноцентристському вимірі в цифрову еру» (державний реєстраційний номер 0122U000266).

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертаційного дослідження полягає у наданні теоретико-правової характеристики адміністративної правосуб'єктності мігрантів в Україні, визначенні поняття, структури та змісту елементів, виявленні колізій та прогалин у його нормативному закріпленні, розробці пропозицій щодо його удосконалення.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

визначити стан наукових досліджень адміністративної правосуб'єктності мігрантів в Україні;

з'ясувати зміст категорії «адміністративна правосуб'єктність мігрантів»;

виокремити та охарактеризувати структуру адміністративної правосуб'єктності мігрантів в Україні;

надати сутнісно-понятійну характеристику мігрантів та виокремити їх види;

охарактеризувати правове регулювання адміністративної правосуб'єктності мігрантів в Україні;

визначити змістовні аспекти виникнення та припинення адміністративної правосуб'єктності мігрантів в Україні;

охарактеризувати права та обов'язки мігрантів в Україні;

встановити особливості адміністративної правосуб'єктності внутрішньо переміщених осіб в Україні;

визначити інституційні засади забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів в Україні;

надати пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства стосовно забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів в Україні;

охарактеризувати особливості правового регулювання

адміністративної правосуб'єктності мігрантів у країнах Європейського Союзу та визначити можливості запровадження їхнього досвіду в Україні.

*Об'єктом дослідження* є міграція як правове явище.

*Предметом дослідження* є адміністративна правосуб'єктність мігрантів в Україні.

*Методи дослідження.* Методологічну основу дослідження становлять фундаментальні категорії, поняття, принципи та методи сучасної юридичної науки. Комплекс методів, використаних у дослідженні адміністративної правосуб'єктності мігрантів в Україні засновано на принципах об'єктивності, системності, визначеності, детермінізму, історизму, єдності теорії та практики.

Використання загальних та спеціальних методів наукового пізнання дозволило досягти поставленої мети дослідження та сприяло достовірності отриманих результатів. У процесі дослідження структури адміністративної правосуб'єктності мігрантів та визначення основних напрямів удосконалення його нормативної фіксації використано діалектичний підхід. В основу дослідження покладено такі принципи діалектичного пізнання як об'єктивність, конкретність, детермінізм, розвиток тощо. Використано загальнонаукові методи: структурний, функціональний, системний аналіз. Формально-логічні методи (аналіз, синтез, дедукція, індукція, аналогія) широко застосовано при опрацюванні доктринальних досягнень з відповідної тематики (п. 1.1), теоретичних підходів до визначення таких категорій, як: «мігрант», «іммігрант», «емігрант», «внутрішньо переміщена особа», «адміністративна правосуб'єктність», (п.п. 1.2, 1.3, 2.2) та класифікації мігрантів (п. 1.3). Значну кількість теоретичних проблем вирішено за допомогою єдності історичного та логічного методів [формування адміністративної правосуб'єктності мігрантів (п. 2.1), виокремлення компетенції органів державної влади та інших суб'єктів щодо забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів (р. 3)] та методу сходження від абстрактного до конкретного [при розгляді питання співвідношення

правового статусу та адміністративної правосуб'єктності (п. 1.2)]. Застосовано спеціальні методи, властиві юридичній науці – формально-догматичний (юридико-технічний), порівняльно-правовий. Формально-догматичний метод дозволив проаналізувати норми чинного законодавства, що визначають адміністративну правосуб'єктність мігрантів (п. 1.4), вирішити окремі проблеми щодо співвідношення видів мігрантів (п. 1.3). За допомогою порівняльно-правового методу здійснено з'ясування співвідношення обсягу прав та обов'язків різних видів мігрантів (р. 2).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертації становлять наукові праці таких провідних фахівців у галузі адміністративного права, конституційного права та загальнотеоретичної юриспруденції, як: В.Б. Авер'янов, О.О. Бандурка, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.І. Білоус-Осінь, І.П. Голосніченко, Ю.С. Даниленко-Негара, Я.О. Волоско, В.М. Галуцько, А.Й. Герич, Д.П. Калаянов, С.В. Ківалов, В.Г. Кравченко, В.К. Колпаков, Я.В. Лазур, Т.П. Мінка, А.Ф. Мота, А.В. Новіченко, А.В. Стрельников, В.І. Олефір, О.В. Савчук, С.С. Саїв, В.М. Столбовий, Н.П. Тиндик, Н.Є. Хлібороб, Н.І. Цекалова, Д.В. Шейбут, К.В. Шкарупа, та ін. У зв'язку з тим, що адміністративна правосуб'єктність мігрантів є багатоаспектним і різностороннім явищем, характерним для різних наук, теоретичним підґрунтям цього дослідження стали також наукові доробки представників трудового та міжнародного права, політології та соціології, зокрема: Ю.Ф. Гаврушко, О.А. Малиновської, В.В. Савицького, О.В. Поліщука, С.Б. Чеховича, Б.М. Юськіва та ін.

Нормативно-правовою базою роботи є Конституція і закони України, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України, а також відомчі нормативно-правові акти у сфері міграції. У ході здійснення дисертаційного дослідження використано також законодавство країн Європейського Союзу.

Емпіричну основу дисертації становлять узагальнення практики, звіти ЦОВВ, що реалізують державну міграційну політику, судові рішення із



забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів та статистичні дані.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній науці адміністративного права монографічним дослідженням адміністративної правосуб'єктності мігрантів в Україні та однією із перших робіт, присвячених вивченню особливостей виникнення та припинення правосуб'єктності мігрантів різної видової приналежності з урахуванням реалій Української держави.

У результаті здійсненого дослідження сформульовано ряд положень і висновків, до найбільш значущих з яких належать:

***уперше:***

визначено поняття «мігранти» у вузькому (іммігранти та емігранти) та в широкому [іммігранти; емігранти (у т.ч. зовнішніх трудові мігранти); біженці та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту; внутрішні мігранти (внутрішньо переміщені особи та внутрішні трудові мігранти)] аспектах;

обґрунтовано необхідність дослідження адміністративної правосуб'єктності мігрантів відповідно до принципу диференційованого підходу до різних категорій мігрантів;

встановлено порядок та умови виникнення адміністративної правосуб'єктності іммігрантів (осіб, які постійно проживають за межами України, та осіб, які перебувають в Україні на законних підставах);

доведено, що із темпоральної точки зору адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність та адміністративна деліктоздатність іммігранта виникають одночасно;

визначено особливості функціонування військових адміністрацій як суб'єктів забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів на місцевому рівні на час дії воєнного стану;

***удосконалено:***

визначення поняття «внутрішня міграція» у залежності від меж адміністративно-територіальних одиниць (населеного пункту: села, селища, міста, району або області, Автономної Республіки Крим);

наукові положення щодо визначення «трудомих мігрантів» у чинному законодавстві;

підхід щодо виокремлення передумов законодавчого врегулювання внутрішньої міграції в Україні;

наукові доробки щодо визначення місця внутрішньо переміщених осіб серед мігрантів та обґрунтовано необхідність їх зарахування до внутрішніх мігрантів;

класифікацію органів державної виконавчої влади, що уповноважені на забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів за критерієм їх компетенційного спрямування: 1) ті, що уповноважені на забезпечення легальної міграції (КМУ, Мінекономіки, МЗС, Мінреінтеграції, Мінсоцполітики, ДМС України, Державна служба України з питань праці, місцеві державні адміністрації, військові адміністрації); 2) ті, що здійснюють протидію нелегальній міграції (МВС, Держприкордонслужба України, ДМС України);

#### ***набули подальшого розвитку:***

характеристика правового регулювання адміністративної правосуб'єктності мігрантів за трьома змістовними напрямками: а) загальні питання міграції; б) питання інституційного забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів; в) визначення змістовної складової адміністративної правосуб'єктності мігрантів;

наукові положення щодо правового регулювання внутрішньої міграції в залежності від настання певних подій, які обумовлюють внутрішню міграцію (військові дії, техногенні або природні катастрофи тривалого характеру) або від чисельності одночасного переміщення (виїзду) фізичних осіб з адміністративно-територіальних одиниць (через екологічну ситуацію або відсутність роботи);

характеристика адміністративної правосуб'єктності мігрантів як галузевої правосуб'єктності;

класифікація законодавчого поділу міграції в залежності від напрямку здійснення на зовнішню і внутрішню;

наукові підходи до співвідношення адміністративної правосуб'єктності та адміністративно-правового статусу фізичної особи;

тези щодо взаємозв'язку адміністративної правосуб'єктності та суб'єктивних публічних прав та обов'язків;

**запропоновано** зміни та доповнення до чинного законодавства України щодо адміністративної правосуб'єктності мігрантів.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що висновки і пропозиції, які містяться в дисертації, можуть бути використаними у:

науково-дослідній сфері – для подальшої розробки наукових проблем, пов'язаних з визначенням сутності адміністративної правосуб'єктності мігрантів в Україні, виокремленням її структурних компонентів, правовим регулюванням, а також наданням характеристики суб'єктивних прав та юридичних обов'язків мігрантів різної видової приналежності;

правотворчості – для надання пропозицій щодо удосконалення Законів України «Про імміграцію», «Про зовнішню трудову міграцію», «Про зайнятість населення», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»;

правозастосовній діяльності – для удосконалення практики забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів і судової практики у справах, пов'язаних із розглядом та вирішенням публічно-правових спорів за участю мігрантів;

навчальному процесі – для підготовки монографій, підручників та посібників із навчальних курсів «Адміністративне право України»,

«Публічне управління та адміністрування», «Право в публічному управлінні», «Безпекова адміністративістика» і при викладанні відповідних дисциплін.

**Апробація результатів дисертації.** Положення і висновки дисертаційного дослідження доповідалися й обговорювалися на засіданнях кафедри адміністративного і фінансового права Національного університету «Одеська юридична академія». Положення, висновки та пропозиції, що містяться в дисертаційному дослідженні, доповідалися на: міжнародній науково-практичній конференції професорсько-викладацького та аспірантського складу «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 15 травня 2020 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Інтелектуальна власність і право на шляху до сталого розвитку» (м. Київ, 23 квітня 2021 р.); міжнародній науково-практичній інтернет конференції «Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів ХХІ століття (до 25-тиріччя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права)» (м. Одеса, 15 червня 2022 р.).

**Публікації.** Основні теоретичні положення і висновки дисертації містяться у 7 публікаціях, у т.ч. 3 – у наукових фахових виданнях, що входять до затвердженого переліку, 1 – у зарубіжному науковому виданні, 3 – у тезах доповідей за матеріалами науково-практичних конференцій.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається з анотації, вступу, 3 розділів, що містять 9 підрозділів, висновків, списку використаних джерел до кожного розділу та додатку. Загальний обсяг дисертації становить 234 сторінки, із них основного тексту 195 сторінок, списки використаних джерел налічують 293 найменувань і розміщені на 37 сторінках, додаток викладено на 2 сторінках.

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ МІГРАНТІВ В УКРАЇНІ

#### 1.1. Стан наукових досліджень адміністративної правосуб'єктності мігрантів

Міграційні процеси за своїм змістом є явищем постійним та характерним для всіх країн світу. Водночас специфіка часу, зокрема економічні проблеми, зростання рівня безробіття, військові конфлікти, впливають на рівень міграції та її інтенсивність. На теперішній час такі переміщення людей мають значний вплив на економіку, соціальне та політичне життя, культурну сферу країн призначення та походження міграції [87, с. 33].

Зазначене обумовлює необхідність аналізу наявних наукових праць, що присвячені дослідженню не лише загальних питань міграційних процесів в Україні, але й тих, що стосуються визначення правосуб'єктності (у цілому та окремих аспектів) мігрантів, охоплюючи іммігрантів, емігрантів, трудових мігрантів як їх складових, біженців та осіб, що потребують додаткового або тимчасового захисту, внутрішньо переміщених осіб. Варто звернути увагу на те, що такі наукові праці мають міжгалузевий характер, зокрема здійснювалися з урахуванням напрацювань у галузі не лише адміністративного права, але й соціології, трудового, конституційного та міжнародного права.

Комплексне дослідження питань наукового пошуку на рівні дисертаційних досліджень здійснювали такі вчені-адміністративісти, як: О.О. Бандурка [11], Я.О. Волоско [16], В.М. Галунько [19], А.Й. Герич [21], В.Г. Кравченко [61], В.К. Колпаков [47], Т.П. Мінка [9], А.Ф. Мот [72], А.В. Новіченко [75], В.І. Олефір [77], О.В. Савчук [128], С.С. Саїв

[129], В.М. Столбовий [133], Н.П. Тиндик [135], Н.І. Цекалова [141], Д.В. Шейбут [147], К.В. Шкарупа [148] та ін.

Окремі аспекти адміністративної правосуб'єктності мігрантів досліджувалися у наукових працях у сфері трудового та міжнародного права, політології та соціології (Ю.Ф. Гаврушко [18], О.А. Малиновська [64], В.В. Савицький [127], О.В. Поліщук [83], С.Б. Чехович [144], Б.М. Юськів [22; 149]).

Вважаємо за доцільне здійснити огляд існуючих наукових праць.

Адміністративно-правовий аспект правового регулювання міграції та реєстрації фізичних осіб в Україні охарактеризував С.С. Саїв (2007), який визначив: порядок здійснення та основні напрями реєстраційного обліку фізичних осіб, способи дотримання прав людини при обробленні конфіденційних відомостей про особу, класифікацію заходів адміністративного примусу, які застосовуються при протидії порушенням міграційних та реєстраційних правил, тощо [129]. При цьому науковець концентрував свою увагу здебільшого на зовнішній міграції, а також легалізації іноземців в Україні.

Теоретико-правову характеристику процесів міграції в Україні було надано Н.П. Тиндик на рівні дисертаційного дослідження на тему «Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні» (2009). Важливими є висновки, яких зроблено щодо міжнародно-правового регулювання міграційної політики країн європейського простору та з'ясування її співвідношення зі станом вітчизняного врегулювання таких питань. Слід також відмітити висловлені пропозиції щодо створення державної служби трудової міграції, основним завданням якої повинно бути скерування міждержавних і міжрегіональних міграційних процесів у вірному напрямку з метою прискорення економічного і суспільного розвитку Української держави. Функціонально така служба має координувати роботу всіх інших служб, фірм-посередників, агентств і організацій, причетних до цих процесів, контролювати дотримання ними

законодавства у даній сфері [135, с. 10]. Враховуючи обраний предмет дослідження, питання правосуб'єктності мігрантів або ж їх правового статусу в Україні не висвітлювалися.

Цікавими є положення дисертаційної роботи В.Г. Кравченко на тему «Адміністративно-правове регулювання трудової міграції в Україні» (2015) щодо відмежування трудових мігрантів серед інших видів мігрантів: емігрантів, біженців, шукачів притулку та внутрішньо переміщених осіб. Виокремлено ознаки трудової міграції (які у переважній більшості мають загальний характер): добровільність, тимчасовість, економічна мотивація, перетин державних кордонів з метою працевлаштування тощо. Щодо правосуб'єктності трудових мігрантів зроблено висновок про те, що в іноземців та осіб без громадянства є відсутньою трудова дієздатність, яка з'являється в них лише після отримання роботодавцем дозволу на застосування їх праці (за своїм змістом вона є обмеженою) [61]. Окрім того, виокремлюються етапи трудової імміграції в Україну, зокрема такі, як: 1) видача дозволу на застосування праці іноземців; 2) оформлення документів на проживання; 3) в'їзд та перебування в Україні. Уявляється, що зазначені етапи є передумовами виникнення правосуб'єктності трудових іммігрантів.

Дослідженню питань трудової міграції також присвячено роботу Я.О. Волоско «Адміністративно-правове регулювання трудової міграції в умовах трансформації економіки України» (2016) [16], в якій акцентовано увагу на тому, що ефективне адміністративно-правове регулювання трудової міграції має своєю важливою складовою механізм захисту прав та свобод українських трудових мігрантів за кордоном, що передбачає забезпечення їх: соціального захисту; повернення та працевлаштування у країні громадянства; державною підтримкою щодо працевлаштування. Окрім того, увагу акцентовано на необхідності забезпечення ефективної інтеграції емігрантів, які перебувають на території України на законних підставах. Вченою, у порівнянні з внутрішньою міграцією, виокремлено

також відмінні ознаки трудової міграції населення, до яких віднесено, зокрема: державний кордон, його перетин і відповідний державний контроль і за фактом самого пересування через кордон і за подальшим перебуванням у країні в'їзду, особливо з працевлаштуванням і навчанням та стажуванням [16, с. 12]. Разом із цим, безпосередньо питання правосуб'єктності трудових мігрантів у роботі не аналізуються.

Забезпеченню правосуб'єктності трудових мігрантів з України шляхом запровадження їх геномної реєстрації, що має на меті: убезпечення їх від порушення прав, гарантування членам сімей ідентифікації у разі нещасного випадку, посягання на життя та здоров'я, втрати документів, що посвідчують особу, втрати дієздатності та інших непередбачуваних обставин; запобігання вчиненню кримінальних правопорушень такими трудящими-мігрантами (у разі вчинення сприяння їх оптимальному розслідуванню) присвячено положення дисертаційного дослідження К.В. Шкарупи «Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції» (2021). Окрім того, обґрунтовано можливість запровадження функціонування апарату аташе з питань праці як спеціального суб'єкта забезпечення прав трудових мігрантів за кордоном (як способу гарантування правосуб'єктності таких мігрантів) [148].

А.Й. Герич, вивчаючи питання правового регулювання міграційного контролю в науковій праці «Правове регулювання міграційного контролю в Україні» (2020), звертає увагу на особливості здійснення міграційного контролю за емігрантами (іноземцями та особами без громадянства) в частині перевірки дотримання законодавства щодо дотримання паспортного контролю, реєстрації місця проживання та перебування, а також обліку цих категорій мігрантів [21], залишаючи поза увагою їх правосуб'єктність.

Ряд значущих для дослідження адміністративної правосуб'єктності мігрантів висновків робить Д.В. Шейбут, який у дисертації «Публічне



адміністрування у сфері міграції в Україні» (2020): 1) визначив такі поняття: «міграційні потреби людини», що являють собою стан живого організму, що має вираження в необхідності вільного пересування, вільного вибору місця проживання та перебування, вільного пересування іншими країнами; «внутрішня репатріація громадян», що означає створення умов для повернення громадян, які були вимушені покинути місце постійного проживання внаслідок негативних подій; 2) розглянув механізми заохочення репатріації кваліфікованих спеціалістів, яке буде сприяти ліквідації в окремих регіонах дефіциту кваліфікованих кадрів; 3) запропонував удосконалити процес адаптації мігрантів на місці переселення шляхом передбачення принципу пропорційності прав етнічного населення й мігрантів, у питаннях саме внутрішньої міграції необхідності застосовування принципу повного і всебічного забезпечення реалізації прав і свобод людини. Цікавою є теза щодо удосконалення інституційного забезпечення правосуб'єктності мігрантів за допомогою запровадження Інституту міграційного омбудсмена у вигляді Уповноваженого з прав мігрантів у формі парламентського контролю [210, с. 9–11] тощо.

У дослідженні О.В. Савчук «Публічне адміністрування трудової міграції в Україні» (2019) висвітлюються змістовно-понятійні аспекти трудової міграції. Заслуговує на увагу висновок ученої щодо необхідності запровадження стимулів з репатріації в Україну трудових мігрантів, що передбачають: ефективне запобігання корупції в усіх сферах та галузях адміністрування; створення привабливих умов для розвитку малого та середнього бізнесу (зменшення податкового тиску та контролю з боку державних органів); утворення спеціальних підрозділів у структурі Державної міграційної служби України щодо розроблення та запровадження програми із повернення трудових мігрантів на Батьківщину; запровадження контрольних заходів за дотриманням прав трудових мігрантів і членів їх сімей, отриманням ними медичного

обслуговування, освіти; розроблення програм щодо отримання трудовими мігрантами житла (розробка житлових програм) [128]. Водночас варто звернути увагу на те, що авторка у науковій праці приділяє увагу вивченню особливостей трудової міграції як напрямку міграційних процесів і досить фрагментарно визначає зміст категорії «трудоий мігрант». Зазначене обумовлює оминання увагою таких питань, як виникнення правосуб'єктності трудових мігрантів, зміст їх прав та свобод тощо.

Глибокий аналіз поняття «мігрант», із виокремленням та характеристикою елементів правового статусу окремих із них, здійснено в роботі Н.І. Цекалової «Міграційне право у системі адміністративного права України» (2016). На думку вченої, категорія «мігрант» є базовою та такою, що може бути класифікованою за аналогічними критеріями, що і категорія «міграція». Оскільки «міграція» передбачає як зовнішнє, так і внутрішнє територіальне переміщення осіб, то мігрантами відповідно можуть бути: громадяни, які мають статус вимушених переселенців чи репатріантів; іноземні громадяни та особи без громадянства. Здійснено класифікації й за іншими критеріями. Окремої уваги приділено правовому статусу біженця, якого розглянуто через призму його елементів, якими є: зальний правовий статус людини, правовий статус іноземця чи особи без громадянства та спеціальний статус, що надається біженцю на підставі національного і міжнародного законодавства [141].

У монографічному дослідженні О.А. Малиновської «Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії» [64] важливим для дослідження питань адміністративної правосуб'єктності мігрантів є аналіз міжнародних стандартів регулювання міграційних процесів, зокрема з позиції виокремлення основоположних прав та свобод мігрантів. Значної уваги приділено питанню нормативного упорядкування трудової міграції та забезпечення інтересів трудових мігрантів тощо.

Комплексний підхід щодо вивчення питань міграції, міграційних процесів та політики, правового статусу мігрантів та інституційних засад забезпечення цієї сфери здійснено у навчальних посібниках: 1) «Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів» за загальною редакцією Т.П. Мінки [9] – визначено основи адміністративно-правового регулювання еміграції та імміграції, з акцентуванням уваги на змістовних компонентах правового статусу таких суб'єктів міграційних процесів, як: громадяни, іноземці та особи без громадянства; охарактеризовано правосуб'єктність (без деталізації її елементів) біженців та осіб, які потребують притулку; 2) «Елементарний курс міграційного права України» за загальною редакцією С.Б. Чехович – здійснено класифікації міграції фізичних осіб та мігрантів: на внутрішніх та зовнішніх; сезонних, маятникових та епізодичних; окремої уваги приділено категорії «міжнародних мігрантів» (тобто громадян та іноземців/осіб без громадянства, які належать до етнічних груп, мігрантів з правом вільного пересування, осіб, допущених з особливою метою, постійних іммігрантів, трудівників-мігрантів, економічних мігрантів, мігрантів з неврегульованим статусом тощо); визначено та проаналізовано передумови виникнення правосуб'єктності мігрантів (процедурний аспект) [144; 145]. Важливими є положення, що містяться у підручнику з курсу адміністративного права України (2013) авторства В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух та інших авторів. Окремим розділом здійснюється визначення особливостей публічного адміністрування у сфері міграції, зокрема: надається визначення поняття «мігрант» з акцентуванням уваги на тому, що порівняно з поняттям «міграція» воно є значно вужчим за змістом, оскільки охоплює переміщення просторове виключно людей; виокремлено та охарактеризовано такі групи мігрантів: внутрішні та зовнішні/міжнародні, постійні, сезонні, маятникові, епізодичні, організовані тощо; встановлено групу спеціально уповноважених суб'єктів у сфері реалізації міграційної політики держави

[62]. Проте, навчальна спрямованість зазначених видань обмежує їх наукову значущість, оскільки унеможлиблює порушення дискусійних питань в теорії та чинному законодавстві, вироблені пропозицій щодо їх вирішення тощо.

Використовуючи соціологічні надбання, І.П. Майданік у роботі «Трудові міграції у період трансформації соціально-економічних відносин в Україні» (2007) аналізує обставини розвитку трудових міграцій населення України, зокрема з позиції покращання категоріального апарату (визначення понять «трудоий мігрант», «трудова міграція»), виокремлення тенденцій такого виду міграції. Уперше в соціологічній теорії здійснено типологізацію соціальних ризиків трудової міграції населення України (як приклад, ризики, пов'язані з працевлаштуванням, ризики порушення прав людини) [138].

Цікавими є положення монографічного дослідження Б.М. Юськіва на тему «Глобалізація і трудова міграція в Європі» (2009), що присвячена вивченню актуальних проблем розвитку міжнародної трудової міграції у країнах ЄС в умовах глобалізації (виокремлено особливості сучасної міграції, її рушійні сили і тенденції, механізми політичного впливу на міграційні процеси на національному і наднаціональному рівні) [149, с. 10]. Слід звернути увагу на дисертаційне дослідження В.В. Савицького «Правове регулювання трудової міграції в Європейському союзі» (2021), який аналізує особливості розвитку трудової міграції в ЄС, що обумовлюється викликами сьогодення (як приклад, пандемія COVID-19). Вченим звернено увагу на необхідність розвитку Українською державою двостороннього співробітництва і з сусідніми державами (де працює найбільша кількість українських трудових мігрантів). Визначено, що такі угоди мають врегульовувати такі питання, як: класифікація працівників-мігрантів (зокрема на такі види: сезонні, постійні тощо); процес отримання дозволу на роботу, що є передумовою виникнення правосуб'єктності у таких мігрантів, а у випадку існування окремих домовленостей – спрощені

процедури працевлаштування; дотримання загальних прав людини, гідних умов праці, соціального забезпечення, недискримінацію; повернення працівників; спеціальні умови; можливість вільного перерахування коштів до країни походження; інституційні та правові механізми захисту трудових та соціальних прав; захист родини трудящого-мігранта та право на возз'єднання сім'ї; процедурні аспекти боротьби з нелегальною трудовою міграцією [127].

Глибокий аналіз усіх правових аспектів трудової міграції здійснено в роботах, виконаних у галузі трудового права, зокрема: 1) О.П. Горбанем «Правове регулювання праці іноземців та осіб без громадянства в Україні» [24] – досліджено проблематику реалізації конституційного права на працю окремими категоріями осіб, зокрема іноземцями та особами без громадянства на території Української держави; виокремлено пріоритетні напрями удосконалення механізму правового регулювання трудової міграції, а також здійснено кореляцію вітчизняного законодавства у досліджуваній сфері з міжнародним (стандартами та правилами); 2) О.В. Журбою «Праця громадян України за кордоном: особливості правового регулювання» [34, с. 5–7] – досліджено проблематику не виключно теоретичних аспектів, але й практичних, що пов'язані з реалізацією праці громадян України за кордоном (у межах трудової міграції). Акцентовано увагу на необхідності забезпечення правосуб'єктності українських громадян за кордоном з позиції захисту їх основоположних прав та свобод. Установлено особливості виникнення права громадян на виїзд за межі держави з метою працевлаштування та виокремлено гарантії захисту прав громадян, які працюють за кордоном.

Окремим напрямом досліджень є питання, присвячені нелегальній міграції як прояву незаконних дій у сфері міграційних переміщень осіб, як особливо негативного різновиду міграційних переміщень. В адміністративно-правовому дослідженні В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко «Нелегальна міграція: генезис і механізм протидії» (2002)

[74] з позиції тематики вивчення питань правосуб'єктності мігрантів, важливими є положення щодо визначення особливостей правовідносин, що виникають між державою та іноземцями/особами без громадянства, які нелегально перебувають на території України. Більше того, ґрунтовно розглянуто питання закономірностей запровадження адміністративно-правового механізму протидії незаконній міграції, складовими якого є: правове забезпечення, апаратні утворення, система спеціальних заходів. Звернено увагу на негативний вплив нелегальної міграції на державні відносини, що виникають, змінюються та припиняються за участі такої групи мігрантів.

В.І. Олефір у монографії «Адміністративно-правове регулювання протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми» [77] робить ряд цікавих для цього дослідження висновків: вказує на розуміння не лише нелегальної міграції, але і нелегального мігранта. На його думку, під нелегальною міграцією, крім іншого, слід також розуміти «напівлегальне прибуття у державу не постійного місця проживання (мета проживання не відповідає зазначеній у візі) і подальше нелегальне проживання в Україні для підготовки нелегального виїзду до іншої держави». Досліджуючи історичний аспект цього явища, науковець пов'язує його виникнення у сучасному розумінні «з припиненням відкритої та необмеженої міграції на основі запровадження систематичного імміграційного контролю, який введений у роки Першої світової війни» [78, с. 82, 84; 79]. Втім, питання правосуб'єктності нелегальних мігрантів безпосередньо не досліджує.

Адміністративній відповідальності іноземців та осіб без громадянства за порушення правил перебування в Україні і транзитного проїзду через її територію приділено увагу В.М. Столбовим у роботі «Регулювання зовнішньої міграції адміністративно-примусовими методами» (2007). Дисертантом сформульовано такі наукові дефініції адміністративного права, як: «міграція»; «добровільна міграція»; «вимушена міграція», «мігрант»; «міграційний контроль» тощо. Більше

того, визначено, що: по-перше, адміністративне видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства має факультативний характер і має розглядатися як додаткове адміністративне стягнення; по-друге, можливість застосування адміністративного видворення за межі України має бути передбаченою санкціями адміністративно-деліктних норм Особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення, якими передбачено відповідальність іноземців та осіб без громадянства, що вчинили адміністративні проступки, пов'язані з порушенням міграційного законодавства [133].

Аналіз теоретичних і практичних аспектів протидії нелегальній міграції спеціально уповноваженим суб'єктом – Державною прикордонною службою України – досліджено у науковій праці А.Ф. Мота «Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект» (2019). Досліджуючи правосуб'єктність мігрантів, важливим автор визначає питання можливості її обмеження, зокрема й у разі вчинення правопорушень. Науковець виокремлює систему заходів примусу, що застосовуються органами Державної прикордонної служби України у разі порушення міграційного законодавства, серед яких: «1) заходи щодо примусового видворення з країни (недопущення на територію країни) нелегального мігранта (потенційного нелегального мігранта); 2) заходи, що розраховані на інший результат (покарання, припинення тощо). Заходи, спрямовані на усунення можливості перебування на території держави небажаної особи, характеризує виражена міграційна спрямованість – примусове переміщення такої особи за межі держави або недопущення її в'їзду в державу» [72].

Питання механізму реалізації державної міграційної політики та її регулювання у сфері еміграції та імміграції громадян України, у межах дослідження «Адміністративно-правове забезпечення протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні» (2020) [75] здійснив А.В. Новіченко. Варто

звернути увагу на те, що у цій дисертаційній роботі акцентовано увагу більшою мірою на суб'єктному складові протидії нелегальній міграції та нормативному забезпеченні діяльності таких суб'єктів. Водночас поза увагою залишено питання характеристики прав та обов'язків мігрантів, які незаконно перебувають у державі перебування; не звернено уваги й на особливості відповідальності осіб, які порушують міграційне законодавство, тощо.

Підсумовуючи викладене, необхідно констатувати, що зазначені наукові доробки мають важливе значення для науки адміністративного права і є теоретико-методологічним підґрунтям для подальших наукових досліджень. Однак, нормативне оновлення змістовних компонентів сфери міграції в цілому, та забезпечення правосуб'єктності мігрантів зумовлюють необхідність подальших наукових досліджень зазначеної проблематики, особливо питань щодо структурних елементів адміністративної правосуб'єктності мігрантів, моменту виникнення та припинення, обсягу прав та обов'язків різних видів мігрантів, стану правового регулювання та подальшого удосконалення чинного законодавства.

## **1.2. Поняття та структура адміністративної правосуб'єктності мігрантів**

Дослідження адміністративної правосуб'єктності мігрантів первісно вимагає здійснення змістовно-понятійної характеристики поняття «адміністративна правосуб'єктність» та визначення її структури.

Вважається, що поняття «правосуб'єктність» є теоретичним, проте використовується і в законодавстві. У переважній більшості це міжнародні акти, в яких поняття використовується для позначення правосуб'єктності або міжнародних організацій (зокрема, ст. 1 Генеральної угоди про привілеї та імунітети Ради Європи від 02.09.1949 р. [20], ратифікованої



Законом України від 01.10.1996 р. № 391/96-ВР [112], визначає правосуб'єктність Ради Європи), або уповноважених суб'єктів держав-членів. Є випадки використання поняття «правосуб'єктність» у міжнародних актах і щодо фізичних осіб, зокрема у ст. 6 Загальної декларації прав людини 1948 р. встановлено, що кожна людина, де б вона не перебувала, має право на визнання її правосуб'єктності [36]. Аналогічне положення міститься й у ст. 16 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 р. [71], ратифікованого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 р. № 2148 [116]. Указані положення міжнародних актів передбачають визнання особистості суб'єктом права незалежно від держави, в якій перебуває або проживає ця особа, більше того, це положення не залежить від того, в якій саме правовій системі він діє.

Вживається поняття «правосуб'єктність» і в національному законодавстві. Передусім слід назвати положення п. 2 ч. 1 ст. 92 Конституції України, в якому передбачено, що виключно законами України визначаються громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства [58]. У науково-практичному коментарі до Конституції України зазначено, що приписами цієї статті висунуто такі вимоги – стосовно правовідносин, що регулюються лише законами (тобто ці правовідносини визначають загальні правові засади і не можуть додатково регулюватися підзаконними актами), та виняткові більш вузькі питання, які мають важливе правове значення і так само встановлюються тільки законами [59, с. 195].

У положеннях інших актів законодавства поняття «правосуб'єктність» застосовується предметно окремих категорій фізичних осіб, зокрема у ст. 20 Закону України «Про громадянство України» визначається «правосуб'єктність громадянина України, який подав заяву про вихід з громадянства України або щодо якого

оформляється втрата громадянства, та передбачає, що такий громадянин України до видання указу Президента України про припинення громадянства України користується усіма правами і несе всі обов'язки громадянина України» [91]; у ч. 2 ст. 3 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлюється, що «іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, незалежно від законності їх перебування, мають право на визнання їх правосуб'єктності та основних прав і свобод людини» [111]; у ст. 2 Закону України «Про корінні народи України» регулюється правосуб'єктність корінних народів України [104] тощо.

Законодавче визначення цивільної правоздатності та дієздатності здійснюється положеннями Цивільного кодексу України, зокрема встановлено, що «здатність мати цивільні права та обов'язки (цивільну правоздатність) мають усі фізичні особи (ч. 1 ст. 25); а цивільною дієздатністю фізичної особи є її здатність своїми діями набувати для себе цивільних прав і самостійно їх здійснювати, а також здатність своїми діями створювати для себе цивільні обов'язки, самостійно їх виконувати та нести відповідальність у разі їх невиконання» [142] (абз. 2 ч. 1 ст. 30). Окрім того, в законодавстві визначено адміністративну процесуальну правосуб'єктність учасників справи, з її поділом на процесуальну правоздатність та процесуальну дієздатність (ст. 43 Кодексу адміністративного судочинства України [45]). Примітно, що в інших процесуальних кодексах, зокрема Цивільному процесуальному кодексі України [143] та Господарському процесуальному кодексі України [25] поняття «правосуб'єктність» не використовується, проте визначаються такі її структурні елементи, як цивільна/господарська процесуальна правоздатність (ст. 46 Цивільного процесуального кодексу України, ч. 1 ст. 44 Господарського процесуального кодексу України) та цивільна/господарська процесуальна дієздатність (ст. 47 Цивільного

процесуального кодексу України, ч. 2 ст. 44 Господарського процесуального кодексу України).

Звісно, що в чинному законодавстві поняття «правосуб'єктність» та її змістовні ознаки не визначаються [86, с. 46]. Напевно, це слід визначити цілком природнім, зважаючи на первісне теоретичне походження та використання цього поняття, проте наведені вище приклади ілюструють його поступове проникнення в законодавство, виокремлення її структурних елементів, а отже і важливе правозастосовне значення. У зв'язку із цим, безпосередньо практичного значення набувають дослідження як загальної, так і галузевої правосуб'єктності окремих категорій осіб, у т.ч. й мігрантів.

Дослідження поняття «правосуб'єктність» в теорії права здійснювали багато вчених в зазначеній галузі, зокрема С.С. Алексєєв, Є.І. Бур'янова, М.В. Вітрук, Д.І. Голосніченко, С.В. Ківалов, А.М. Колодій, В.Л. Костюк, В.М. Корельський, Б.М. Лазарев, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, Н.І. Матузова, Т.О. Мацелик, А.Ю. Олійник, Н.М. Оніщенко, А.В. Панчишин, В.А. Патюлин, М.П. Рабінович, В.М. Селіванов, О.Ф. Скакун, М.С. Строгович, О.В. Сурілов та ін. Усі вони протягом довгого періоду часу ведуть досить масштабну наукову дискусію щодо визначення змісту та структури правосуб'єктності, а також її співвідношення з іншими суміжними категоріями. Разом із тим, на теперішній час доводиться констатувати, що однозначного розуміння змісту правосуб'єктності, складу та змісту її структурних елементів досі не сформульовано, що зумовлює необхідність не тільки загальнотеоретичних, але й відповідних галузевих досліджень.

У теорії права прийнято вважати, що правосуб'єктність має дві сторони – громадську (потреби, суспільний розвиток) та юридичну (закріплення ознак суб'єктів права в юридичних нормах) [67, с. 71]. У зв'язку із цим, розпочати змістовну характеристику адміністративної правосуб'єктності слід з аналізу напрацювань у загальній теорії права.

У Великому енциклопедичному юридичному словнику за редакцією академіка НАН України Ю.С. Шемшученка «правосуб'єктність» визначено як «здатність фізичних і юридичних осіб у встановленому порядку бути суб'єктами права, тобто носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Правосуб'єктність фізичних осіб складається із їх правоздатності та дієздатності. В окремих випадках правосуб'єктність містить також деліктоздатність» [14, с. 697]. У свою чергу, М.Ю. Віхляєв зазначає, що загальна правосуб'єктність має теоретичний характер, оскільки досить важко визначити чіткий та значний перелік прав та обов'язків, здатність мати та набувати які належать суб'єктові права, реалізація та виконання яких відбувається у правовідносинах, які не регулюються конкретною галуззю права [15, с. 82].

Наділення осіб правосуб'єктністю, на переконання Т.О. Мацелик, «являє собою перший крок у процесі впровадження юридичних норм у соціальне життя, де реалізація норм права визначає коло осіб, які можуть бути носіями суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. Інакше кажучи, для володіння правами та обов'язками особі необхідно бути певною мірою юридично здатною брати участь у правовідносинах. Безумовність юридичного змісту правосуб'єктності у цьому контексті має прояв через категорію здатності, можливості бути носієм прав і обов'язків, набувати їх, користуватися ними і виконувати їх. Здатність, як невід'ємна частина правосуб'єктності, наділяє характерними рисами соціальні властивості суб'єктів права, наприклад, їх волездатність і ступінь гарантованих (закріплених) законом можливостей (обов'язків)» [66, с. 90]. Таким чином, за допомогою правосуб'єктності здійснюється юридичне визнання певної особи, визнання наявності у неї окремих прав і обов'язків та можливостей їх реалізації.

У загальнотеоретичних дослідженнях, на думку Ю.О. Пундор, висловлюються різні погляди на визначення змісту правосуб'єктності, однак більшість з авторів не надають правосуб'єктності самостійного

значення і розглядають її не як окремий правовий та категоріальний засіб, а розуміють як узагальнююче поняття, що відображає наявність в учасника правовідносин певних юридичних властивостей у їх нерозривній єдності [124, с. 60]. Узагальнюючи результати наукових пошуків правосуб'єктності, А.В. Пасічник виокремлює функціональний і структурний підходи до її розуміння. При цьому, за функціонального підходу правосуб'єктність розглянуто крізь призму суб'єкта права, юридичні якості якого вона об'єктивувала, а за структурного – як сукупність певним чином структурованих елементів [81, с. 23]. Зазначені аспекти правосуб'єктності підкреслюють її багатогранність, яка тільки посилюється з урахуванням галузевої приналежності.

Серед науковців-теоретиків найбільш поширеною є думка щодо того, що наявність правосуб'єктності є передумовою набуття та є основою правового статусу фізичних осіб. Так, О.М. Бандурка зазначає, що можливість і здатність бути суб'єктом правових відносин визначається наявністю в особи правосуб'єктності, яка складається з трьох елементів: правоздатності, дієздатності і деліктоздатності. Правосуб'єктність індивідів (фізичних осіб) та юридичних осіб визначається у їхньому правовому статусі [134, с. 237]; М.С. Кельман та О.Г. Мурашин правосуб'єктність визначають як передбачену нормами права здатність бути учасником правовідносин [40, с. 381-382]; М.В. Цвік та О.В. Петришин зазначають, що «суб'єкти права реалізують свої права і обов'язки завдяки наявності у них правосуб'єктності, яка є можливістю і здатністю особи бути суб'єктом правовідносин з усіма правовими наслідками. Правосуб'єктність разом із нормою права та юридичним фактом є передумовою виникнення правовідносин» [37, с. 340]; М.І. Козюбра зазначає, що «та чи інша особа визнається суб'єктом правовідносин, якщо вона має здатність бути суб'єктом права, тобто наділена правосуб'єктністю. Завдяки правосуб'єктності особа як суб'єкт права потенційно взагалі здатна бути учасником правовідносин.

Правосуб'єктність є своєрідним правом на право» [38, с. 228]; І.С. Окунєв визначає правосуб'єктність «юридичною якістю, яка визнається державою за суб'єктами права, виходячи з наявності у них певних властивостей, її складовими є два основні елементи: 1) правоздатність, 2) дієздатність» [76, с. 17].

Аналіз загальнотеоретичних підходів до розуміння правосуб'єктності привертає також увагу до існуючої проблеми структурованості цієї категорії. Справа в тому, що в теорії права й досі не сформовано єдиного погляду на структуру правосуб'єктності.

Аналіз висловлених підходів дозволяє виокремити два основні підходи до структури правосуб'єктності.

У першому випадку в структурі правосуб'єктності виокремлюють три елемента – правоздатність, дієздатність та деліктоздатність. Прихильниками цього підходу є О.М. Бандурка [134, с. 237], О.Ф. Скакун [130, с. 251], М.В. Цвік та О.В. Петришин [37, с. 340].

У другому випадку до елементів правосуб'єктності зараховують тільки правоздатність та дієздатність. При цьому, деліктоздатність або зараховується до дієздатності (переважна більшість), або взагалі не згадується. Таку думку обстоюють, зокрема, М.С. Кельман і О.Г. Мурашин [40, с. 381–382], М.І. Козюбра [38, с. 228–229], І.С. Окунєв [76, с. 10].

Однак, слід назвати й авторів, позиція яких не дозволяє їх зарахувати до жодного з виокремлених підходів. Так, Ю.С. Шемшученко вважає, що правосуб'єктність фізичних осіб складається із їх правоздатності й дієздатності, проте допускає, що в окремих випадках правосуб'єктність містить також деліктоздатність [14, с. 697], Які це випадки, коли правосуб'єктність фізичних осіб також містить деліктоздатність, науковець не уточнює, проте у будь-якому разі деліктоздатність ним виокремлено як самостійний складовий елемент правосуб'єктності фізичної особи.

Таким чином, правосуб'єктність є властивістю, що обумовлює здатність особи бути суб'єктом права та передбачає наявність відповідних прав і обов'язків. Разом із тим, категорія «правосуб'єктність», окрім загальноправового значення, також використовується практично в усіх галузях права. Це пояснюється тим, що зазначене поняття має широке змістовне навантаження. Воно окреслює коло осіб, які можуть визнаватися суб'єктами права; гарантує набуття та захист принаймні мінімально необхідних для визнання відповідного правового статусу комплексу прав; зумовлює «юридичну долю» суб'єкта тощо [44, с. 75]. У цьому сенсі необхідно підтримати позицію В.Л. Костюка щодо того, що «однією із ключових у сучасній теорії права є проблема формування ефективної моделі правосуб'єктності як найбільш концептуальної властивості суб'єктів права, за допомогою якої забезпечується реалізація норм права, їх життєдіяльність» [60, с. 14].

При цьому, виокремлюють: 1) загальну правосуб'єктність, тобто здатність особи бути суб'єктом права в межах певної правової системи; 2) галузеву правосуб'єктність, тобто здатність особи бути учасником правовідносин тієї чи іншої галузі права (наприклад, існує конституційна, цивільна, трудова, кримінально-правова правосуб'єктність); 3) спеціальну правосуб'єктність, тобто здатність особи бути учасником певного кола правовідносин у межах галузі права. Наприклад, спеціальну правосуб'єктність мають державні службовці, пенсіонери, банки та ін. [38, с. 228]. Окрім того, спеціальна правосуб'єктність має свої різновиди: а) активну правосуб'єктність, якою наділено носіїв владних повноважень; б) пасивну правосуб'єктність, якої надано підпорядкованим суб'єктам [14, с. 697].

Повертаючись до дослідження адміністративної правосуб'єктності як галузевої правосуб'єктності, необхідно оглянути існуючи в адміністративно-правовій науці підходи до її розуміння та структури.

Слушною видається думка, висловлена Т.О. Мацелик, яка, досліджуючи адміністративну правосуб'єктність як галузеву категорію, зазначає, що онтологічно – це є здатність особи бути суб'єктом адміністративного права, тобто специфіка категорії правосуб'єктності як певної юридичної форми полягає в тому, що вона юридично фіксує межі правової здатності особи. З огляду на це, правосуб'єктність в одному з її аспектів можна розуміти як взаємозв'язок особи і суспільства стосовно майбутніх відносин особи з усіма третіми особами – суб'єктами адміністративного права [66, с. 92].

В узагальненому вигляді, під адміністративною правосуб'єктністю слід розуміти здатність особи мати і здійснювати безпосередньо або через свого представника надані їй суб'єктивні публічні права і юридичні обов'язки у сфері публічного адміністрування.

На думку С.В. Ківалова, правосуб'єктність визначає здатність особи бути суб'єктом права, мати права й обов'язки, брати участь у правовідносинах. При цьому, зазначається недостатність такого бачення, оскільки сутність правосуб'єктності полягає у тому, що вона визначає ті юридично значущі характеристики, які перетворюють реальну (персонально індивідуалізовану) особу в носія того чи іншого статусу [4, с. 72]. При цьому, потенційна здатність мати права і обов'язки у сфері державного управління (адміністративна правоздатність), реалізовувати надані права й обов'язки у сфері державного управління (адміністративна дієздатність), які є складниками адміністративної правосуб'єктності, а також наявність суб'єктивних права і обов'язків та гарантій їх реалізації у сфері державного управління, формують адміністративно-правовий статус суб'єкта [4, с. 72–73; 6, с. 71–72]. У цьому випадку слід зазначити, що використання таких понять як «державне управління», «сфера державного управління» обумовлено превалюванням їх вживання в теорії



адміністративного права того часу, проте це не є суттєвим у частині теоретичного розуміння адміністративної правосуб'єктності.

У підручнику за загальною редакцією В.Б. Авер'янова адміністративна правосуб'єктність визначається як потенційна здатність суб'єкта бути носієм суб'єктивних прав і обов'язків [1, с. 190].

Огляд наукової літератури дозволяє навести такі підходи щодо визначення адміністративної правосуб'єктності, зокрема це: «здатність суб'єкта мати й реалізовувати права та виконувати обов'язки, що містяться у нормах адміністративного права» (С.Г. Стеценко) [132, с. 69]; «онтологічна властивість суб'єкта адміністративного права, яку він отримує завдяки галузевому правовому регулюванню» (Т.О. Мацелик) [66, с. 93]; «юридично закріплений правовий стан суб'єкта, що потенційно дозволяє йому вступати в адміністративні правовідносини як носію певних прав та обов'язків» (А.В. Чуб) [146, с. 57-58].

Влучно визначає ознаки адміністративної правосуб'єктності О. Зубрицька, зазначаючи, що: «по-перше, серед умов, за яких суб'єкт адміністративного права може стати суб'єктом адміністративно-правових відносин можна назвати: наявність адміністративно-правових норм, що передбачають права та обов'язки суб'єкта; наявність підстав для виникнення, зміни та припинення адміністративно-правових відносин, а також елементів адміністративної правосуб'єктності; по-друге, права, обов'язки та відповідальність діють одночасно і доповнюють одне одного. Неможливою є ситуація, за якої особа, володіючи певними правами, не матиме обов'язку щодо виконання суміжних (взаємозамінних) прав. Наявність обов'язку обумовлена невідворотністю відповідальності за порушення імперативних приписів; по-третє, адміністративна правосуб'єктність вимірюється часом, характером та обсягом залежно від учасників, сфери (ролі) участі в конкретному інституті публічного права; по-четверте, адміністративні правовідносини здійснюються у різних

сферах державного управління, що мають свою специфікацію. Тому можна говорити про види та/або моделі адміністративної правосуб'єктності» [39, с. 100].

Отже, адміністративна правосуб'єктність має надважливий засадничий характер, обумовлює здатність особи набувати ознак суб'єкта адміністративного права, мати суб'єктивні публічні права та юридичні обов'язки у сфері публічного адміністрування, реалізовувати їх на власний розсуд, а також нести відповідальність.

Невизначеність у питанні структури правосуб'єктності у загальній теорії права накладає свій відбиток на структуру галузевої правосуб'єктності, у тому числі адміністративної.

Проаналізувавши сучасні наукові дослідження відомих вчених у галузі адміністративного права, можна, на нашу думку, визначити три основні підходи до розкриття поняття та сутності адміністративної правосуб'єктності.

Прихильниками першого підходу щодо визначення адміністративної правосуб'єктності є А.П. Альохін, Н.М. Конін, Б.М. Лазарєв, О.І. Харитонova [140, с. 78], які зазначають, що вона складається з правоздатності та певних прав. Як результат, правосуб'єктність ототожнюється з правовим статусом суб'єкта.

Другий підхід передбачає, що елементами адміністративної правосуб'єктності є адміністративні правоздатність та дієздатність, його підтримують Є.В. Додін, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла [4, с. 73–74], Ю.М. Козлов, С.Г. Стеценко [132, с. 90].

За третім, найбільш поширеним підходом, адміністративна правосуб'єктність містить адміністративну правоздатність, адміністративну дієздатність та адміністративну деліктоздатність. Як уже було зазначено, такий підхід поділяється переважною більшістю вчених у галузі адміністративного права. Разом із тим, аналогічно до

загальнотеоретичного, є відсутньою єдність поглядів щодо місця деліктоздатності у структурі адміністративної правосуб'єктності. Одні науковці, зокрема Д.М. Бахрах, В.К. Колпаков вважають, що деліктоздатність є частиною дієздатності, інші, зокрема, М.В. Костів, Г.І. Петров – надають деліктоздатності самостійного значення.

Вирізняється при цьому позиція П.В. Діхтієвського та В.Й. Пашинського, які зазначають, що адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права містить адміністративну правоздатність і дієздатність (що, у свою чергу, містить деліктоздатність), а в подальшому характеризують адміністративну деліктоздатність як самостійний елемент адміністративної правосуб'єктності [28, с. 136–139].

На нашу думку, стосовно місця деліктоздатності у структурі адміністративної правосуб'єктності додатково слід зазначити, що, з одного боку, дійсно наявність дієздатності обумовлює наявність і деліктоздатності, оскільки не може бути деліктоздатною особа, яка є, приміром, недієздатною, проте, з іншого боку, змістовні навантаження дієздатності та деліктоздатності відрізняються між собою, ними позначено різні аспекти адміністративної правосуб'єктності. У зв'язку із цим, видається за доцільне говорити про їх одночасне виокремлення у структурі адміністративної правосуб'єктності.

З огляду на викладене, варто підсумувати, що саме правосуб'єктність перетворює особу на суб'єкта права. Необхідно також зазначити, що на теперішній час в юридичній літературі обговорюються різні підходи щодо визначення понять «суб'єкт права» та «правосуб'єктність». Але в теорії права та в чинному міжнародному та національному законодавстві суб'єкт права визначається через наявність у нього правосуб'єктності, інакше кажучи формально.

У такому ж значенні розглядається й адміністративна правосуб'єктність, виключно за наявності якої особа стає суб'єктом адміністративного права. Цілком виправданими є тези щодо того, що для

того, щоби бути суб'єктом адміністративних правовідносин, необхідно мати адміністративну правосуб'єктність [5; 6, с. 65]. У підручнику за загальною редакцією В.Б. Авер'янова із цього приводу наводиться таке: «якщо суб'єкт адміністративних правовідносин – це фактичний носій правових зв'язків, тобто він обов'язково в них бере реальну участь, то суб'єкт адміністративного права є, так би мовити, претендентом на цю участь. Але для того, щоб визначатися таким претендентом, відповідна особа повинна бути потенційно здатним носієм суб'єктивних прав і обов'язків. Така потенційна здатність суб'єкта визначається як адміністративна правосуб'єктність» [1, с. 190]. Подібні судження зустрічаються і в інших виданнях, зокрема зазначається, що передумовою вступу названих суб'єктів (юридичних та фізичних осіб – В.П.) у конкретні адміністративно-правові відносини є наявність у них правоздатності та дієздатності [62, с. 48], основною ознакою суб'єктів є їх правосуб'єктність, що охоплює правоздатність (наявність прав і обов'язків) і дієздатність (здатність реалізовувати права й обов'язки) [3, с. 136].

У свою чергу, С.Г. Стеценко уточнює, що «для того, щоби бути суб'єктом адміністративного права, особа (в широкому розумінні вказаного терміна, себто і фізична, і юридична) повинна мати адміністративну правосуб'єктність, яка, своєю чергою, складається з адміністративної правоздатності та адміністративної дієздатності» [132]. О.І. Харитонova також розглядає суб'єкта права як особу, що має правосуб'єктність [140, с. 75].

Погоджуючись із В.К. Колпаковим, який зазначає, що, крім інших особливостей, «претендент» набуває статусу суб'єкта адміністративного права тільки в тому випадку, якщо держава, використовуючи адміністративно-правові норми, робить його носієм (власником) прав і обов'язків, які реалізуються останнім у сфері публічного управління [47,

с. 80], Т.О. Мацелик зазначає, що показником такої потенційної здатності є адміністративна правосуб'єктність [6, с. 90].

Більше того, обов'язковість наявності адміністративної правосуб'єктності є важливою не тільки для суб'єктів адміністративного права, але й для суб'єктів адміністративних правовідносин. Так, С.В. Ківалов і Л.Р. Біла зазначають, що як для суб'єктів адміністративних правовідносин, так і для суб'єктів адміністративного права, важливо володіти адміністративною правосуб'єктністю, тобто адміністративною правоздатністю (здатністю мати суб'єктивні права й обов'язки у сфері державного управління), адміністративною дієздатністю (здатністю самостійно реалізовувати суб'єктивні права й обов'язки у сфері державного управління) та адміністративною деліктоздатністю (здатністю самостійно нести відповідальність за свої проступки) [5, с. 31].

У зв'язку із цим, слід звернути увагу й на співвідношення адміністративної правосуб'єктності та адміністративно-правового статусу. Щодо загального розуміння, важливою, на нашу думку, є позиція Л.В. Ковалю, який зазначає, що адміністративно-правовий статус громадянина є частиною загального правового статусу громадян, закріпленого в Основному Законі [43, с. 15].

Сучасне бачення різновидів правового статусу громадянина полягає у нормативному закріпленні його прав, обов'язків з урахуванням обставин і умов, за яких реалізуються (дотримуються) його права та обов'язки. У зв'язку із цим, цілком зрозуміло, що адміністративно-правовий статус є різновидом або галузевим правовим статусом, який характеризує особу як суб'єкта адміністративного права, визначаючи його становище у сфері публічного адміністрування. У цілому адміністративно-правовий статус визначають як «сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певним органом, водночас обов'язковою ознакою набуття суб'єктом адміністративно-правового статусу є наявність у нього конкретних суб'єктивних прав і обов'язків, що

реалізуються у рамках як адміністративних правовідносин, так і поза ними (Т.О. Коломоець)» [2, с. 64]; «сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, яких закріплено у нормах адміністративного права» (С.Г. Стеценко) [132, с. 87]; «встановлену законом та іншими нормативно-правовими актами систему прав та обов'язків громадянина, яка реалізуються через суспільні відносини у сфері державного управління, та забезпечується системою юридичних гарантій на участь в управлінні державними справами і задоволенні публічних та особистих інтересів через діяльність державної влади та органів місцевого самоврядування (М.А. Бояринцева)» [13, с. 16]; «правове положення у відносинах із суб'єктами виконавчої влади, врегульоване нормами державного і адміністративного права» (Є.Є. Додіна) [29, с. 54].

При цьому, питання співвідношення адміністративної правосуб'єктності та адміністративно-правового статусу здійснюється шляхом:

ототожнення адміністративної правосуб'єктності та адміністративно-правового статусу. Так, у виданні за загальною редакцією В.В. Галунько зазначається, що основою адміністративно-правового статусу (адміністративної правосуб'єктності) громадян України є адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність [3, с. 126], що свідчить про їх фактичне вживання як синонімів;

зарахування адміністративної правосуб'єктності до складу адміністративно-правового статусу. До елементів правового статусу С.В. Ківалов також зараховує правосуб'єктність та визначене коло основних прав і обов'язків [4]. Аналогічної позиції дотримуються Л.Р. Біла-Тіунова та Т.І. Білоус-Осінь [12], І.С. Окунєв [76] та ін. Піддаючи критиці сприйняття понять «адміністративна правосуб'єктність» та «адміністративно-правовий статус» як синонімів, складових частин одне одного, як загального і часткового, С.Г. Стеценко вказує на те, що якщо «адміністративна правосуб'єктність – це здатність суб'єкта мати і

реалізовувати права та виконувати обов'язки (можна сказати, що це – «право на право»), то адміністративно-правовий статус – це вже реально існуючі права та обов'язки» [132, с. 90]. При цьому, на його переконання в основі адміністративно-правового статусу знаходиться адміністративна правосуб'єктність.

Зазначається також, що адміністративно-правовий статус громадянина України встановлюється обсягом та характером його адміністративної правосуб'єктності, яку становлять адміністративна правоздатність та адміністративна дієздатність [7, с. 65; 62, с. 148]. На переконання З.Р. Кісіль та Р.В. Кісіля розглядати адміністративно-правовий статус громадян найдоцільніше за допомогою аналізу: а) адміністративної правоздатності; б) адміністративної дієздатності; в) прав, які зумовлені адміністративним законодавством; г) адміністративно-правових обов'язків [42, с. 65]. Хоча науковці й не вживають поняття «адміністративна правосуб'єктність», основні її складові (зокрема адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність) зараховують до елементів адміністративно-правового статусу громадянина.

На нашу думку, розглядати адміністративну правосуб'єктність як елемент адміністративного статусу є помилковим із таких причин.

Перша полягає у тому, що адміністративна правосуб'єктність як така, обумовлює виникнення адміністративного статусу, тобто є передумовою можливої появи останнього. На підтвердження цього свідчать наведені вище наукові позиції теоретиків та адміністративістів. Інакше кажучи, без правосуб'єктності про статус навіть не йдеться.

Друга, пов'язана з тим, що нарівні з виокремленням адміністративної правосуб'єктності як елемента адміністративного статусу, до його структури також зараховуються права та обов'язки фізичних осіб. Однак, достеменно відомо та підтверджується загальною теорією права та теорією адміністративного права, що правосуб'єктність також передбачає права та

обов'язки особи. Очевидно, що ці права та обов'язки перебувають у різних площинах, проте їх одночасна характеристика виглядає недоречною.

Дещо іншу позицію із цього приводу висловлює А.В. Чуб, зазначаючи, що: «... безпосередньо права й обов'язки ... не є складовими частинами правосуб'єктності; її елементами є правоздатність, дієздатність і деліктоздатність як характеристики суб'єкта, що відбивають його можливості мати права й обов'язки. З цього випливає, що суб'єктивні публічні права не є безпосередніми складовими частинами правосуб'єктності; зв'язок між цими категоріями набагато складніший» [146, с. 58]. У чому саме полягає та як визначається такий зв'язок між правосуб'єктністю та суб'єктивними правами й обов'язками, на жаль, не конкретизується, що свідчить про незавершеність думки.

Повна характеристика адміністративної правосуб'єктності окремої категорії фізичних осіб є неможливою без встановлення обсягу суб'єктивних публічних прав та обов'язків, яких потенційно набуватиме така особа [153, с. 180]. У протилежному разі такі елементи адміністративної правосуб'єктності як правоздатність та дієздатність стають беззмистовними, оскільки не конкретизуватиметься, про які саме суб'єктивні публічні права та обов'язки йдеться;

розгляд адміністративної правосуб'єктності та адміністративно-правового статусу як окремих категорій (що не виключає їх взаємопов'язаності та взаємного впливу однієї на одну). Такої позиції дотримуються щонайменше В.Б. Авер'янов, М.А. Бояринцева, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломоєць, О.І. Харитонova та ін. Зокрема, І.П. Голосніченко зазначає, що «зміст адміністративно-правового статусу становлять комплекс прав та обов'язків особи, що закріплені нормами адміністративного права» [23, с. 198]. Т.О. Коломоєць, стверджуючи, що «права та обов'язки, що формують адміністративно-правовий статус, який є складовою загального правового статусу особи, відрізняються від інших прав і обов'язків саме тим, що вони виникають у сфері публічної



адміністрації» [7, с. 90]. Підсумовуючи зіставлення між собою адміністративної правосуб'єктності та адміністративно-правового статусу, В.Б. Авер'янов зазначає, що, «з одного боку, коли йдеться про потенційну здатність суб'єкта адміністративного права мати певні права й виконувати обов'язки, акцентується увага на його адміністративній правосуб'єктності, з іншого боку, коли йдеться про наявні у того ж суб'єкта права і обов'язки, то мається на увазі його адміністративно-правовий статус» [1, с. 194].

У зв'язку із цим, саме таке співвідношення адміністративної правосуб'єктності та адміністративно-правового статусу, як взаємопов'язаних, але нетотожних категорій, вважаємо вірним. Тільки у цьому разі вдається визначити та підкреслити момент появи суб'єкта адміністративного права, розмаїття суб'єктивних публічних прав та обов'язків, притаманних йому, а також можливостей їх практичної реалізації.

Адміністративна правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права, як зазначається в літературі, у сфері публічного управління має як загальні ознаки, так й ознаки, що дозволяють їх розмежовувати, через що виокремлюють загальну та спеціальну адміністративну правосуб'єктність індивідуальних суб'єктів адміністративного права [3, с. 139], тобто саме відмінності адміністративної правосуб'єктності визначають характеризуючі ознаки відповідних суб'єктів.

З урахуванням саме такої значущості правосуб'єктності науковці, які пропонують розглядати міграційне право як самостійну галузь права, виокремлюють міграційну правосуб'єктність [69, с. 64] або зараховують до складових елементів правосуб'єктності мігрантів: міграційну правоздатність, міграційну дієздатність та міграційну деліктоздатність [144, с. 28]. Слід детально розглянути запропоновані визначення цих категорій.

Міграційна правоздатність, на думку С.Б. Чехович, розуміється як «здатність мати міграційні права й нести обов'язки, яка визнається в Україні рівною мірою за кожною людиною незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження і майнового стану. Вона виникає з моменту народження людини й припиняється з її смертю» [144, с. 28].

Під міграційною дієздатністю С.Б. Чехович пропонує розуміти «здатність фізичної особи самотійно здійснювати юридичні дії, тобто з власної волі чи свідомого бажання вступати у міграційні відносини, набувати міграційних прав, їх реалізовувати, виконувати обов'язки» [144, с. 29], а під міграційною деліктоздатністю С.М. Гусаров пропонує розуміти здатність суб'єкта нести певний вид юридичної відповідальності за порушення ним норм міграційного права [69, с. 67].

Першочергово слід зазначити, що ці визначення міграційної правоздатності, міграційної дієздатності та міграційної деліктоздатності засновано на класичному розумінні правоздатності, дієздатності та деліктоздатності, як у загальній теорії права, так і в адміністративно-правовій науці, без будь-якої галузевої спеціалізації.

Наступне застереження стосується співвідношення міграційної правоздатності, міграційної дієздатності та міграційної деліктоздатності з адміністративною правоздатністю, адміністративною дієздатністю та адміністративною деліктоздатністю.

На нашу думку, міграційну правоздатність, яка встановлюється правовими актами різних галузей права, по суті можна визначити і як загальну правоздатність мігранта, інакше кажучи, ці два поняття є тотожними. Чого не можна сказати стосовно адміністративної правоздатності мігранта, тому що вона стосується тільки певного кола прав у сфері публічного адміністрування. Наведене є аналогічним чином застосовним і до співвідношення міграційної дієздатності та

адміністративної дієздатності, міграційної деліктоздатності та адміністративної деліктоздатності, які так само не можна ототожнювати.

Підсумовуючи викладене у цій частині дослідження, необхідно зазначити, що адміністративна правосуб'єктність мігрантів має надважливий засадничий характер, обумовлює здатність набувати ознак суб'єкта адміністративного права, мати суб'єктивні публічні права і юридичні обов'язки у сфері публічного адміністрування, реалізовувати їх на власний розсуд, а також нести відповідальність. Адміністративна правосуб'єктність мігрантів містить адміністративну правоздатність, адміністративну дієздатність та адміністративну деліктоздатність.

### **1.3. Сутнісно-понятійна характеристика мігрантів**

Дослідження адміністративної правосуб'єктності обраної категорії суб'єктів адміністративного права вимагає насамперед чіткості у характеристиці понятійно-категоріального апарату та встановленні кола зазначених суб'єктів.

Аналіз законодавства свідчить, що поняття «мігрант» належить до тих понять, якими активно послуговується законодавець у положеннях нормативних актів. При цьому, офіційне визначення зазначеного поняття в законодавстві також є відсутнім, не встановлено, навіть, переліку суб'єктів, які вважаються або за певних умов можуть вважатися «мігрантами». Очевидно, що подібна законодавча невизначеність ускладнює не тільки теоретичну характеристику адміністративної правосуб'єктності мігрантів та їх адміністративно-правовий статус, але й обумовлює нерозв'язні проблеми правозастосовного характеру [86, с. 661].

Враховуючи це, первинно слід дослідити поняття «міграція» як більш загальне стосовно поняття «мігрант». До того ж поняття «міграція» вважається основним, а поняття «мігрант» похідним від нього. Слушною у

контексті цього є позиція Н.І. Цекалової, яка зазначає, що категорію «мігрант» необхідно розглядати як базову, що обумовлює необхідність проведення класифікації мігрантів, яка (класифікація), у свою чергу, залежить від змістовного тлумачення поняття «міграція» [141, с. 127].

У найбільш загальному вигляді міграцією є будь-яке переміщення осіб (окремих соціальних груп, народів тощо). Ключовою ознакою міграції є обов'язковість переміщення осіб незалежно від причини.

В енциклопедичній літературі зазначено, що міграція (лат. *migratio* – перехід, переїзд, переселення, від *migrare* – переходити, переїздити, переселятися) – це «переміщення населення через кордон тих чи інших територій у межах однієї країни або з однієї країни в іншу зі зміною назавжди чи на тривалий час постійного місця проживання або з регулярним поверненням до нього» [131, с. 26]. При цьому, основним критерієм ідентифікації міграції населення є перетин адміністративних кордонів території (держави, області, міста та ін.) [125, с. 56].

У науково-навчальній літературі міграція визначається як складне соціальне явище, що існує та розвивається за власними об'єктивними законами і важко піддається зовнішньому впливові, як хвилеподібну нелінійну функцію, яка безпосередньо залежить від економічних, політичних, соціальних, демографічних, екологічних та інших факторів певної країни і має на них зворотний вплив [136, с. 30], як переміщення населення через кордон або в територіальних межах однієї країни (внутрішня міграція) або за її межі (зовнішня міграція) зі зміною місця проживання на тривалий час, або з поверненням до нього на регулярній основі [35, с. 403], як закінчений вид територіального переміщення, що завершується зміною постійного місця проживання з метою пошук кращих умов життя (у процесі територіальних переміщень, які зумовлені необхідністю їх державного регулювання, реалізацією їх прав та особистих інтересів і, як правило, тягнуть за собою отримання мігрантами у подальшому нового правового статусу) [17, с. 14].

Як зазначає В.І. Олефір, зрештою термін «міграція», під яким ряд вчених розуміють сукупність дій, пов'язаних з міжпоселенським переміщенням, набув універсального, узагальнюючого характеру й у широкому сенсі ототожнюється з поняттям «міграційний рух». Що ж до міжнародної чи міждержавної міграції, то вона являє собою територіальні (просторові) пересування людей через державний кордон, пов'язані зі зміною постійного місця проживання, обумовлені різними факторами (сімейними, політичними, національними тощо) чи перебування у країні в'їзду, яка має довгий (понад 1 року), сезонний чи тимчасовий характер, а також із поїздками на роботу, відпочинок, лікування тощо. [79, с. 35–36].

У подальшому науковець зазначає, що в національному поняттєво-термінологічному інструментарії, зокрема, у сфері міграційних правовідносин термін «міграція» вживається у такому значенні: переміщення особи з метою зміни місця проживання/перебування, що супроводжуються перетинанням державного кордону (зовнішня міграція) або меж адміністративно-територіальних одиниць України (внутрішня міграція) [79, с. 52].

У чинному законодавстві поняття «міграція» також активно використовується. Це як законодавчі акти, так і підзаконні акти, у т.ч. програмного характеру (детально розглянуто у п. 1.4. цієї роботи). Проте, офіційного визначення поняття «міграція» чинне законодавство також не містить<sup>1</sup>.

Вживається поняття «міграція» у чинному законодавстві також для позначення предметної сфери реалізації повноважень центральних органів виконавчої влади, зокрема МВС є «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі

---

<sup>1</sup> За різних часів законодавцем вживалися неодноразові спроби закріпити офіційне визначення поняття «міграція». Можемо відмітити проект Закону про засади державної міграційної політики України від 01.04.2009 р. № 3158 та проект Закону про основні засади державної міграційної політики України від 14.07.2010 р. № 6705, проте їх прийнято так і не були.

протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів» [98] (абз. 6 п. 1 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878), ДМС України є «центральною органом виконавчої влади, 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» [96] (п. 1 Положення про Державну міграційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360) [86, с. 662].

З аналогічною метою чинне законодавство застосовує поняття «трудова міграція», так Мінекономіки є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері трудової міграції (абз. 5 п. 1 Положення про Міністерство економіки України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459 [82]); або для визначення основних завдань інших суб'єктів, зокрема основними завданнями Державної служби зайнятості є реалізація державної політики у сфері трудової міграції (пп. 1 п. 1 розділу II Положення про Державну службу зайнятості, затвердженого наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 16.12.2020 р. № 2663 [97]).

Зустрічаються у чинному законодавстві випадки використання поняття «міграція» з метою позначення окремої сфери публічного адміністрування, зокрема з метою узагальнення та встановлення вартості виокремлюються адміністративні послуги у сфері міграції [27], до яких належать адміністративні послуги для громадян України (оформлення та обмін паспорта громадянина України, паспорта громадянина України для

виїзду за кордон), для осіб без громадянства (оформлення та обмін посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон), для біженців (оформлення та обмін посвідчення біженця), осіб, які потребують додаткового (оформлення та обмін посвідчення, оформлення та обмін проїзного документа) [86, с. 662].

Примітно, що аналогічною є ситуація і в міжнародному праві, як із вживанням, так і визначенням аналізованого поняття. Так, поняття «міграція» зустрічається у численних міжнародних актах, двох- та багатосторонніх угодах, деклараціях і договорах, без зазначення його визначення, навіть, для цілей конкретно визначеного міжнародного акта.

З огляду на аналіз чинного законодавства видається за можливе говорити про виокремлення й деяких видів міграції. Критеріїв поділу міграції законодавство, як правило, не містить. Проте, у прикладах використання поняття «міграція» для позначення предметної сфери реалізації повноважень центральних органів виконавчої влади передбачається, що міграція містить імміграцію та еміграцію, які також можна вважати передбаченими законодавством видами міграції.

Імміграція (лат. *immigratio*, від *immigro* – вселяюся) – в'їзд іноземців до певної країни на постійне або тимчасове проживання, зумовлений економічними, політичними, етнічними, релігійними та іншими причинами [80].

У чинному законодавстві, а саме ч. 1 ст. 1 Закону України «Про імміграцію», імміграцією визначається прибуття в Україну чи залишення в Україні в установленому законом порядку іноземців та осіб без громадянства на постійне проживання [101]. Отже, імміграція стосується двох категорій осіб – іноземців та осіб, без громадянства, які прибувають в Україну (чи залишаються в Україні) на постійне проживання. Причини прибуття або залишення в Україні не визначено законодавством як ознаки імміграції, а тому не є визначальними.

Еміграція (від лат. *emigratio* – виселення, переселення) – «вимушене або добровільне переселення корінних мешканців з Батьківщини до іншої країни на постійне проживання чи на деякий час з політичних, соціальних, економічних, релігійних та інших причин» [150]. Офіційне визначення поняття «еміграція» у чинному законодавстві є відсутнім.

Загалом, враховуючи указане загальне визначення, предметно до Української держави під «еміграцією» видається можливим розуміти переміщення (переїзд, вибуття) громадян України з України до інших держав в установленому законодавством порядку на постійне проживання.

В теорії виокремлюють й інші види міграції за різними класифікаційними критеріями.

У залежності від напрямку здійснення виокремлюють зовнішню і внутрішню міграцію.

Зовнішня міграція здійснюється між державами і передбачає перетин державних кордонів. У зв'язку із цим, зовнішню міграцію також називають міжнародною або міждержавною міграцією. Причини зовнішньої міграції можуть бути: політичними (політичні події, дискримінація за різними ознаками тощо); військові (евакуація, військові події); соціальними (укладання шлюбу, стан здоров'я тощо); екологічними (техногенні та природні катастрофи); економічними (працевлаштування, пошук більш високих доходів тощо); інші (етичні, релігійні тощо) [127, с. 24]. Причини здійснення зовнішньої міграції обумовлюють її темпоральний характер, зокрема постійність (передусім через соціальні та економічні причини) та тимчасовість (через військові та екологічні причини). Проте, слід зазначити, що використані критерії для класифікаційного поділу є однаково застосовними і до внутрішньої міграції, оскільки із цих же причин може відбуватися і внутрішня міграція.

Внутрішня міграція здійснюється у межах окремої держави і передбачає перетин меж адміністративно-територіальних одиниць. Внутрішня міграція, як уже було зазначено вище, може здійснюватися з



різних причин, зокрема соціальних, екологічних, військових та економічних. За звичайних умов найбільш поширеною визнається внутрішня міграція з економічних причин, однак причиною внутрішньої міграції нерідко стають надзвичайні умови, військові події та техногенні або природні катастрофи. Закономірним також є те, що залежно від певних причин внутрішня міграція може бути постійною (у разі економічних або соціальних причин) або тимчасовою (у випадку військових подій, техногенних або природних катастроф). Показовими прикладами цих видів міграції може бути переміщення осіб із сіл до міст, з інших населених пунктів держави до столиці тощо.

У зв'язку із цим, внутрішня міграція відбувається переважно стихійно та неорганізовано, а також, як правило, без нормативної регламентації, оскільки здійснюється відповідно до свободи пересування як одного з основних гарантованих прав фізичних осіб та не передбачає контролю з боку держави.

Поряд із цим, постає питання, перетину меж яких адміністративно-територіальних одиниць, зокрема меж населеного пункту (села, селища, міста), району або області, Автономної Республіки Крим є достатньо для визнання внутрішньої міграції? Звісно, що у найбільш загальному розумінні переміщення з будь-якої із цих адміністративно-територіальних одиниць достатньо для визнання внутрішньої міграції, проте необхідним є дотримання усіх інших ознак та умов внутрішньої міграції. У сенсі цього цікавою видається думка щодо того, що міграція в межах адміністративно-територіальних одиниць також поділяється на внутрішньообласну і міжобласну, внутрішньорайонну та міжрайонну, міжселищну і міжміську тощо [144, с. 40].

Правове регулювання внутрішньої міграції здійснюється за рідким виключенням. Ці виключення можуть бути пов'язані з настанням певних подій, які обумовлюють внутрішню міграцію (наприклад, військові дії, техногенні або природні катастрофи тривалого характеру) або з

одночасним чисельним переміщенням (виїздом) фізичних осіб (наприклад, через екологічну ситуацію або відсутність роботи).

Для Української держави такими виключеннями стали обставини першочергово з 2014 р., пов'язані з військовою агресією на території окремих районів Донецької та Луганської областей України та їх тимчасовою окупацією, проведенням антитерористичної операції (пізніше операції об'єднаних сил), а з 24.02.2022 р. – із широкомасштабною військовою агресією проти України. Зазначені обставини зумовили внутрішню міграцію фізичних осіб, які постійно проживали у цих адміністративно-територіальних одиницях, до інших адміністративно-територіальних одиниць України. Територіальні масштаби та чисельність таких фізичних осіб стали підставою окремого правового регулювання правового статусу таких осіб, гарантій дотримання їх прав, свобод та законних інтересів. Із цією метою законодавство України було доповнено Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» [92] та низкою підзаконних актів, зокрема Постанов Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 509 «Про облік внутрішньо переміщених осіб» [109], від 22.09.2016 р. № 646 «Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб» [99] та Порядку призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 р. № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» [26].

Зустрічаються в Україні також й інші випадки законодавчого врегулювання внутрішньої міграції. Прикладом такого правового регулювання є намагання законодавця зменшити внутрішню міграцію з українських сіл. Так, Законом України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві»

«одним із організаційно-економічних і правових заходів пріоритетності соціального розвитку села та агропромислового комплексу є спрямування демографічної політики на зміну міграційних процесів на користь села, створення соціально-економічних умов для природного приросту сільського населення, всебічного розвитку сім'ї (ст. 1), а також встановлюється, що держава забезпечує проведення демографічної політики щодо зміни міграційних процесів на користь села, створення соціально-економічних умов для підвищення народжуваності та всебічного розвитку сім'ї шляхом запровадження системи пільг (ст. 14). Додатково у чинному законодавстві встановлюються й заходи, спрямовані на підтримку села та зменшення внутрішньої міграції (виїзду) із сіл» [114].

Виокремлюються види міграції у залежності від мети її здійснення. За цим критерієм поділу в чинному законодавстві зустрічається не так багато видів міграції, зокрема трудова міграція – один із найчисельніших видів міграції.

Трудовою міграцією, згідно з п. 23 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про зайнятість населення», є «переміщення особи, пов'язане з перетинанням державного кордону або меж адміністративно-територіальної одиниці з метою виконання або пошуку роботи» [94]. Із змісту цього положення вбачається, що трудову міграцію характеризують такі ознаки:

переміщеність – трудова міграція передбачає обов'язкову зміну місця постійного перебування (проживання);

здійсненність фізичними особами (без уточнення їх статусної належності), до складу яких можуть зараховуватися громадяни України, іноземці та особи без громадянства, із зарахуванням до них біженців, осіб, які потребують додаткового захисту тощо;

пов'язаність із перетином кордонів – державного кордону (оскільки не уточнено напрямом перетину, логічним є допущення, що йдеться про перетин державного кордону як до України, так і за її межі до інших держав) або меж адміністративно-територіальних одиниць (відсутність

уточнення щодо рівня таких адміністративно-територіальних одиниць, перетину меж яких достатньо для визнання існування трудової міграції, дозволяє зараховувати до них не тільки Автономну Республіку Крим, області або райони, але й міста, селища і села);

здійсненність із певною метою – виконання роботи (завчасно визначеної трудової функції) або пошуку роботи (у цьому випадку йдеться лише про мету пошуку роботи).

У науковій літературі висловлюються різні думки щодо змістовного навантаження. Так, «трудова міграція розглядається як один із видів міграції, що здійснює фізична особа з метою пошуку роботи (позитивна міграційна установка на працю), тобто переміщення працездатного населення для працевлаштування, що може мати постійний чи тимчасовий характер» [68, с. 240]; видовий елемент міграційних процесів, який являє собою сукупність територіальних переміщень осіб з метою працевлаштування та виконання оплачуваних робіт, кінцевим результатом яких є отримання прибутку та економічного добробуту [128, с. 51]; «як чинник, від якого залежить глобальна економіка та соціальний розвиток багатьох держав, які використовують додаткові трудові ресурси з метою стимулювання соціально-економічних процесів, що вимагає виваженого підходу до адміністративно-правового регулювання основних процесів трудової міграції та протидії нелегальній трудовій міграції» [16, с. 4]. Крім того, виокремлюють широкий та вузький підходи до визначення трудової міграції. Так, із «широкої точки зору трудову міграцію визначають як сукупність усіх форм територіального руху населення, пов'язану з трудовою діяльністю на території іншої країни. Вузьке трактування зводиться до вселення жителів однієї країни на територію іншої, що супроводжується їх подальшим працевлаштуванням» [88, с. 289].

Розглядаючи різні точки зору на визначення термінів «міграція населення» і «трудова міграція», Я.О. Волоско робить важливі висновки: «по-перше, настільки різноманітні варіанти визначень трудової міграції

пояснюються її багатофактурністю, тим, що тлумачення трудової міграції визначається конкретними проявами, а це, у свою чергу, відображається на наукових підходах; по-друге, більшість досліджень трудової міграції основними сутнісними ознаками обирають такі: перетин мігрантами кордонів держави; строк перебування на її території; наявність або відсутність причин або цілей переселення» [16, с. 8].

Таким чином, поняття «трудова міграція» є застосовним як до громадян України, які перетинають державний кордон у напрямку інших держав або які перетинають межі адміністративно-територіальних одиниць (Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, сіл, селищ) з метою виконання або пошуку роботи, так і до іноземців та осіб, без громадянства (у т.ч. із статусом біженця, особи, яка потребує додаткового захисту тощо), які перетинають державний кордон у напрямку Української держави або інших держав, а також межі адміністративно-територіальних одиниць України з метою виконання або пошуку роботи.

В літературі пропонуються різні підходи до виокремлення видів трудової міграції. Так, О.В. Савчук пропонує класифікувати трудову міграцію в залежності від того, чи перетинаються кордони країни при переміщенні особи:

- 1) зовнішня трудова міграція поділяється на:
  - а) трудову міграцію українських громадян за кордон (еміграцію);
  - б) трудову міграцію іноземців до України (імміграцію);
- 2) внутрішня трудова міграція [128, с. 51].

Проте у цьому випадку критерій поділу зовнішньої трудової міграції не зазначається.

На нашу думку, поділ трудової міграції на види перш за все слід здійснювати в залежності від напрямку здійснення, зокрема на зовнішню та внутрішню. Обґрунтованість виокремлення зазначених видів трудової міграції підтверджується, по-перше, логічним продовженням класифікаційного поділу «міграції» як загального поняття, та, по-друге,

положеннями чинного законодавства, які передбачають зовнішню та внутрішню трудову міграцію, зокрема слід зазначити положення п. 3 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про протидію торгівлі людьми» [115], в якому до завдань у сфері попередження торгівлі людьми віднесено забезпечення регулювання процесів зовнішньої та внутрішньої трудової міграції тощо, п. 16 Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року, затвердженої Указом Президента України від 11.08.2021 р. № 347/2021 [120], в якому до основних викликів та загроз у сфері макроекономічної безпеки зараховано значні нерівномірності розподілу доходів населення в регіональному аспекті, що провокують надмірну внутрішню трудову міграцію.

Зовнішня трудова міграція, передусім передбачає перетин державного кордону України у напрямку інших держав.

Зовнішній трудовій міграції є притаманними інші ознаки трудової міграції. Спеціальні риси, які є притаманними саме зовнішній трудовій міграції, виокремив К.В. Шкарупа, це зокрема: 1) вияв реалізації конституційних прав громадян на працю та свободу пересування; 2) передбачає обов'язковість перетину державного кордону (він може бути як легальним, так і нелегальним); 3) пов'язана з невідворотністю принципу «притягування-виштовхування», оскільки економічно розвинуті держави завжди є привабливішими для працевлаштування населення з держав перехідної економіки та малорозвинених держав; 4) означена мережеским характером трудових потоків, який зумовлений тим, що позитивний досвід трудових мігрантів попередників створює ланцюгову реакцію та викликає бажання в інших осіб досягти відповідних благ; 5) передбачає оплачуваність трудової діяльності мігрантів; 6) розвивається прямо пропорційно розвитку світового капіталу [148, с. 9].

У чинному законодавстві під «зовнішньою трудовою міграцією» у п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» розуміється «переміщення громадян України, пов'язане з перетинанням

державного кордону, з метою здійснення оплачуваної діяльності в державі перебування» [100].

Отже, відповідно до чинного законодавства цей вид трудової міграції полягає у перетині державного кордону (у напрямку інших держав) з метою виконання роботи та стосується виключно громадян України (оскільки виїзд іноземців та осіб без громадянства за межі України, навіть з метою працевлаштування або виконання роботи, не підпадає під зовнішню трудову міграцію).

Таким чином, окрім обов'язкового перетину державного кордону України (у напрямку інших держав) та мети здійснення (зокрема працевлаштування), зовнішня трудова міграція може здійснюватися лише громадянами України.

Виокремлюються й деякі види зовнішньої трудової міграції, зокрема за такими класифікаційними критеріями, як:

1) за місцем реалізації праці по відношенню до України: застосування праці іноземців на території України та реалізація українцями трудової функції на території інших держав;

2) за вольовою ознакою: вимушена (здійснюється особами як крайній захід) та за власним бажанням;

3) за масштабом: міжконтинентальна (переміщення трудових мігрантів між державами різних континентів) та внутрішньоконтинентальна (переміщення трудових мігрантів між державами у межах одного континенту);

4) за часовими рамками: постійна (безповоротна міграція, яка передбачає втрату зв'язків із державою-донором) та тимчасова, яка, у свою чергу, містить сезонну, маятникову, епізодичну, ротаційну міграцію тощо;

5) за способом організації: організована та неорганізована;

6) за правовим статусом: легальна та нелегальна трудова міграція [148, с. 9–10].

Внутрішня трудова міграція, аналогічно внутрішній міграції, здійснюється в межах окремої держави і передбачає перетин меж адміністративно-територіальних одиниць, але лише з метою здійснення оплачуваної діяльності (працевлаштування). Правова регламентація внутрішньої трудової міграції чинним законодавством також не здійснюється.

Зустрічаються в науковій літературі й інші види міграції, зокрема «сезонної (тимчасової) [для цього виду характерним є сезонне (тимчасове) територіальне переміщення мігрантів, яке може бути внутрішньодержавним і міждержавним, та передбачає переміщення до місць тимчасової праці й проживання на термін звичайно у кілька місяців, зі збереженням можливості повернення до місць постійного проживання]; маятникової (це масові за своїми розмірами щоденні, щотижневі або місячні переміщення фізичних осіб від місць постійного проживання до місця роботи і водночас систематично – у зворотний бік); епізодичної (це ділові, культурно-побутові, рекреаційні та інші поїздки, які фізичні особи здійснюють не тільки нерегулярно як у часі, так і в просторі, але й не обов'язково у тих самих напрямках маятникової); організованої (здійснюється за допомогою та за участю державних органів і громадських організацій) та неорганізованої (здійснюється силами й коштом самих мігрантів без матеріальної та організаційної підтримки з боку будь-яких установ і організацій)» [144, с. 40–41]. Однак зазначені види лише характеризують різні аспекти міграції, з огляду на причини, умови, строки її здійснення та не сприяють виокремленню видів мігрантів, а тому не викликають зацікавленості у межах цього дослідження.

Враховуючи викладене, слід зазначити, що для цілей визначення поняття «мігранти» та встановлення кола осіб, яких може бути зараховано до них, першочергове значення має виокремлення таких видів міграції, як еміграція та імміграція, зовнішня та внутрішня, трудова міграція.



Повертаючись до дослідження поняття «мігранти» та визначення осіб, яких може бути зараховано до них, слід зазначити, що загалом у найбільш широкому сенсі мігрантом може визнаватися особа, яка здійснює будь-які просторові переміщення незалежно від мети і причин переміщення, а також тривалості та просторових кордонів. Тобто мігрантом (від лат. *migrans, migrantis* – переселенець; той, хто переселяється [62, с. 681]) може визнаватися фізична особа, яка здійснює будь-який вид міграції. Проте, зважаючи на цілі цього дослідження, такий підхід не може вважатися основним, оскільки передбачає охоплення поняттям «мігранти» великої кількості різних фізичних осіб, без можливостей їх групування та розмежування залежно від моменту виникнення адміністративної правосуб'єктності, а також їх статусом, обсягом прав та обов'язків, тощо.

Міжнародна організація з міграції зазначає, що загального терміна «мігрант», що відображає загальноприйнятий світогляд особи, яка залишає своє звичайне місце проживання, чи то в межах країни, чи то через міжнародний кордон, тимчасово чи постійно, у міжнародному праві не визначено. Для власних цілей Міжнародна організація з міграції до поняття «мігрант» містить ряд чітко визначених юридичних категорій людей, таких як робітники-мігранти; особи, конкретні види пересування яких визначено законом, наприклад, незаконно ввезені мігранти; а також ті, чий статус чи засоби пересування не визначено міжнародним правом, наприклад, іноземні студенти [152].

Рада Європи, у свою чергу, також констатує відсутність єдиного розуміння поняття «мігрант». На підтвердження цього зазначається, що наприклад, на переконання Європейського комітету з питань міграції термін «мігранти» використовується «... для позначення, залежно від контексту, емігрантів, мігрантів, що повертаються назад у свою країну, іммігрантів, біженців, переселенців та осіб з числа іммігрантів і/або членів етнічної національної меншості, яка утворилася через імміграцію» [48].

Аналіз запропонованих цими міжнародними організаціями підходів до визначення поняття «мігрант» свідчить про відсутність чітких критеріїв до їх визначення та застосовність для цілей діяльності тієї чи іншої організації. З огляду на це, запропоновані міжнародними організаціями визначення поняття «мігрант» не можуть застосовуватися для цілей характеристики адміністративної правосуб'єктності мігрантів в Україні.

Мігранти також визначаються одними із суб'єктів міграційного права, у зв'язку із цим доцільним видається аналіз теоретичних розробок у цій сфері. Примітно, що у більшості навчально-наукових видань до визначення поняття «мігранти» та встановлення їх кола не звертаються, обмежуючись загальною характеристикою відповідних суб'єктів. Так, суб'єктами міграційного права України визначаються фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства, біженці, особи, які шукають притулку, внутрішньо переміщені особи), а також органи державної влади, місцевого самоврядування, міжнародні та громадські організації, які мають певні права та обов'язки, сформульовані у нормах міграційного права [69, с. 63].

Визначення конкретного кола осіб, які можуть бути зараховані до мігрантів, інколи здійснюється простим традиційним шляхом, а саме визначення мігрантів як громадян України, іноземців та осіб без громадянства [141, с. 127]

Зустрічається в науковій літературі поділ мігрантів на види за правовою ознакою на: легальних, напівлегальних та нелегальних [11, с. 45; 73, с. 24]. Н.І. Цекалова вважає принциповим для міграційного права та міграційно-правових відносин поділ усіх мігрантів на тих, які перебувають на території України на законних підставах, та тих, які в'їхали на територію країни в незаконний спосіб (нелегальні мігранти), оскільки від цього будуть залежати процедури, в яких має (повинен) взяти участь мігрант [141, с. 127]. При цьому, як правило, під легальними мігрантами

маються на увазі особи, які здійснюють міграцію, перетин державних кордонів на законних підставах; напівлегальні – особи, які здійснюють міграцію, перетин державних кордонів на законних підставах, проте порушують інші умови, визначені законодавством держави-перебування, візовими документами тощо; нелегальні – особи, які здійснюють міграцію, перетин державних кордонів, всупереч установленим правилам та без повідомлення про прибуття до держави. Останній із виокремлених видів мігрантів визначається і в чинному законодавстві, зокрема у п. 14 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» «нелегальним мігрантом визнається іноземець або особа без громадянства, які перетнули державний кордон поза пунктами пропуску або у пунктах пропуску, але з уникненням прикордонного контролю і невідкладно не звернулися із заявою про надання статусу біженця чи отримання притулку в Україні, а також іноземець або особа без громадянства, які законно прибули в Україну, але після закінчення визначеного їм терміну перебування втратили підстави для подальшого перебування та ухиляються від виїзду з України» [111]. Окрім того, у чинному законодавстві зустрічається й поняття «незаконний мігрант» зустрічається, зокрема у положеннях п. 5 ч. 1 ст. 22 Закону України «Про прикордонний контроль» [113], але його офіційне визначення є відсутнім. Проте трапляються й випадки їх одночасного вживання, наприклад, у положеннях п. 4 ч. 1 ст. 18 Закону України «Про національну безпеку України» [108], в якому йдеться про протидію нелегальній (незаконній) міграції. У зв'язку із цим, поняття «нелегальний мігрант» та «незаконний мігрант» вважаємо тотожними.

Однак, стосовно критерію зазначеної класифікації слушними є зауваження Д.В. Шейбута, який зазначає, що «аналіз змісту понять «легальний», «нелегальний», «напівлегальний» мігрант дозволяє дістатися висновку про те, що основу такої класифікації становить не правова ознака (як визначено автором цієї класифікації), а ознака наявності юридичного

факту – порушення норм чинного законодавства, яке регулює міграційні процеси» [147, с. 24].

Із визначення предметної сфери реалізації повноважень ДМС України, зокрема як «центрального органу виконавчої влади, 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» [96] (п. 1 Положення про Державну міграційну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360), також вбачається важливий аспект для визначення поняття «мігрант», оскільки зазначається про біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів.

Таким чином, по-перше, біженці зараховуються також чинним законодавством до мігрантів, та, по-друге, перелік категорій мігрантів є невичерпним та має визначатися законодавством. На жаль, чинне законодавство не передбачає переліку категорій мігрантів, навіть приблизного [86].

Зовнішня міграція здійснюється такими категоріями фізичних осіб, як:

1. Іммігранти (лат. *immigrans* – той, що вселяється) – «особа, яка в'їхала або в'їздить на територію держави, що не є державою громадянства чи країною постійного (звичайного) проживання цієї особи, з дотриманням встановленої законодавством процедури в'їзду в державу з метою поселення на її території для постійного або тимчасового проживання» [131, с. 17].

Відповідно до абз. 3 ст. 1 Закону України «Про імміграцію» «іммігрант – це іноземець чи особа без громадянства, який отримав дозвіл на імміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або,

перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на імміграцію і залишився в Україні на постійне проживання» [101].

Іммігрантом може бути:

1) виключно іноземець чи особа без громадянства.

Іноземцем, згідно з п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», є «особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав» [111].

Особою без громадянства, згідно з п. 15 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», є «особа, яка не розглядається як громадянин будь-якою державою в силу дії її закону» [111];

2) який отримав дозвіл на імміграцію і прибув в Україну на постійне проживання. Дозвіл на імміграцію є рішенням, що надає право іноземцям та особам без громадянства на імміграцію (ч. 1 ст. 1 Закону України «Про імміграцію»), або

3) перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на імміграцію і залишився в Україні на постійне проживання. Перебування на території України на законних підставах стосується лише тих іноземців та осіб, без громадянства, які в установленому законодавством чи міжнародним договором України порядку в'їхали в Україну та постійно або тимчасово проживають на її території, або тимчасово перебувають в Україні (п. 7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»).

Враховуючи, що причини, з яких іммігранти прибувають до України, чинним законодавством не визначаються як обов'язкові умови, відсутньою є необхідність конкретизації іммігрантів у залежності від причини прибуття до України. Із цієї причини не виокремлено іммігрантів, які прибувають до України з метою здійснення трудової функції (працевлаштування), як окремого виду зовнішніх трудових мігрантів.

2. Емігранти. Емігрантом є громадянин України (згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про громадянство України» це «особа, яка набула громадянство України у порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України), який проживав на її території та вибув в установленому законом порядку на постійне проживання до іншої держави» [91].

Окремим видом емігрантів є зовнішні трудові мігранти. Відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» «трудоим мігрантом є громадянин України, який здійснював, здійснює або здійснюватиме оплачувану діяльність у державі перебування, не заборонену законодавством цієї держави. Незважаючи на те, що в законодавстві, яке регулює зовнішню трудову міграцію, використовується поняття «трудоий мігрант», яке на перший погляд має охоплювати усіх трудових мігрантів як зовнішніх, так і внутрішніх, стосується лише зовнішніх трудових мігрантів» [100].

Проте, в теорії висловлюються думки щодо широкого тлумачення поняття «трудоий мігрант». Так, К.В. Шкарупа під трудоим мігрантом розуміє фізичну особу, наділену адміністративною правосуб'єктністю трудового мігранта, яка виникає в нього з моменту перетину ним кордону держави громадянської належності з метою здійснення трудової функції в іноземній державі й отримання у зв'язку із цим грошової винагороди [148, с. 20]. Отже, трудовими мігрантами визнаються як громадяни України, які виїхали з України до інших держав з метою здійснення трудової функції, так і іноземці та особи без громадянства, які прибули до України з метою здійснення трудової функції.

Запропоновані класифікації трудових мігрантів за такими критеріями, як: 1) залежно від того, куди спрямовано міграційні потоки (територіально), їх поділено на осіб – громадян України, які виїжджають за її межі з метою реалізації трудової функції в іноземній державі (трудоі

емігранти), та іноземців чи осіб без громадянства, які прибувають в Україну з метою здійснення трудової діяльності (трудова іммігранти); 2) з огляду на темпоральність трудової функції – прикордонні, сезонні (циркулярні) трудові мігранти й ті, які є зайнятими в канікулярний час; 3) залежно від строків перебування в державі-реципієнті – довгострокові та короткострокові трудові мігранти; 4) за характером запиту на працю – на персональний або неперсональний запит; 5) залежно від виду праці виокремлено такі групи трудових мігрантів: моряки, працівники, зайняті на стаціонарних прибережних установках, працівники, робота яких пов'язана з переїздами, працівники на проєкті, працівники цільового найму або підрядники, працівники, які працюють не за наймом; 6) з огляду на правові підстави перебування в іноземній державі – легальні та нелегальні трудові мігранти; 7) залежно від способу реалізації трудової діяльності виокремлено трудящих-мігрантів, які: «працюють на підставі трудового договору (контракту); самостійно забезпечують себе роботою; надають оплачувані послуги (виконують роботи); здійснюють іншу оплачувану діяльність, не заборонену законодавством держави перебування» [148, с. 20]. Наведений поділ також підтверджує широкий підхід до розуміння поняття «трудова мігрант».

У міжнародних актах використовуються й інші терміни для позначення зовнішніх трудових мігрантів, такі як «трудячий-мігрант» (Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих та членів їхніх сімей 1990 р.), «працівник-мігрант» (конвенції МОП № 97 та № 143). Загалом, незважаючи на термінологічні розбіжності, змістовно ці поняття є тотожними.

Отже, до трудових мігрантів може бути віднесено: виключно громадяни України; які здійснювали, здійснюють або здійснюватимуть оплачувану діяльність у державі перебування, не заборонену законодавством цієї держави. Таким чином, трудовими мігрантами є громадяни України, які перетнули або мають намір перетнути державний

кордон, з метою здійснення оплачуваної діяльності в державі перебування. У той же час, не належать до трудових мігрантів, зокрема громадяни України, які шукають притулок чи отримали притулок у державі перебування; особи, які здобувають освіту, професійну підготовку та підвищують кваліфікацію за кордоном, зокрема в межах освітніх програм; працівники дипломатичної служби та працівники інших органів державної влади, які працюють у закордонних дипломатичних установах України; особи, відряджені підприємствами, установами та організаціями для виконання роботи в державі перебування. На них, згідно з ч. 3 ст. 2 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію», не поширюється дія цього Закону.

При цьому, для віднесення громадян України до трудових мігрантів не має значення темпоральний аспект здійснення оплачуваної діяльності в державі перебування, оскільки достатнім є здійснення такої діяльності в минулому, теперішньому та, навіть, майбутньому. Інакше кажучи, трудовим мігрантом може вважатися громадянин України, який тільки планує здійснювати оплачувану діяльність в іноземній державі.

3. Біженці та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту.

Біженцем, згідно з п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», є «особа, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань» [89].



Особою, яка потребує додаткового захисту, згідно з п. 13 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», є «особа, яка не є біженцем відповідно до Конвенції про статус біженців 1951 р. і Протоколу щодо статусу біженців 1967 р. та цього Закону, але потребує захисту, оскільки така особа змушена була прибути в Україну або залишитися в Україні внаслідок загрози її життю, безпеці чи свободі у країні походження через побоювання застосування щодо неї смертної кари або виконання вироку про смертну кару чи тортур, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання або загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини і не може чи не бажає повернутися до такої країни внаслідок зазначених побоювань» [89].

Особами, які потребують тимчасового захисту, згідно з п. 14 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», є «іноземці та особи без громадянства, які масово вимушені шукати захисту в Україні внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження» [89].

Усіх їх об'єднують такі ознаки, як:

відсутність громадянства України, тобто вони можуть бути лише іноземцями та особами без громадянства;

прибувають до України через певні виключні або надзвичайні обставини;

не можуть повернутися до країни походження (останнього перебування).

Принципова різниця між статусом біженця і статусом особи, що потребує додаткового чи тимчасового захисту, полягає у двох аспектах:

«перший стосується часових меж, протягом яких він діє (статус особи, що потребує додаткового чи тимчасового захисту, надається лише на рік, статус біженця діє безстроково); другий аспект полягає в тому, що, на відміну від статусу біженця, цей статус може бути наданий особам, що прибули на територію іншої держави у зв'язку з міжнародним або внутрішнім збройним конфліктом, внаслідок зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок» [141, с. 136].

Біженці та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, виокремлюються нами як окрема група мігрантів (а не зараховується, скажімо, до іммігрантів, зокрема через те, що вони також можуть бути лише іноземцями або особами без громадянства) у зв'язку з тим, що причини їх прибуття в Україну є специфічними та суттєво відрізняються від причин, з якими іммігранти прибувають до України.

#### 4. Внутрішні мігранти.

Внутрішня міграція в Україні здійснюється такими категоріями фізичних осіб, як:

внутрішньо переміщені особи;

внутрішні трудові мігранти.

Первинно під внутрішньо переміщеною особою, згідно з абз. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», розуміється «громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру» [92].

Отже, внутрішньо переміщеною особою може визнаватися:

громадянин України;

який постійно проживає в Україні;

який покинув своє місце проживання через збройний конфлікт, тимчасову окупацію, повсюдні прояви насильства, масові порушення прав людини та надзвичайні ситуації природного чи техногенного характеру.

Пізніше Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 24.12.2015 р. № 921-VIII [90] було розширено визначення внутрішньо переміщених осіб та передбачено можливість включення до них також іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні.

Очевидно, що необхідність надання статусу внутрішньо переміщених осіб поряд з громадянами України також іноземцям та особам без громадянства зумовлена об'єктивними факторами (передусім масштабністю збройної агресії та кількості фізичних осіб, яких ця агресія торкнулася) та необхідністю належного забезпечення прав, свобод та законних інтересів усіх фізичних осіб, які перебувають на території України. Разом із тим, у контексті цього дослідження, поширення поняття «внутрішньо переміщені особи» й на іноземців та осіб, без громадянства, вказує на проблемність визначення їх місця серед виокремлених видів мігрантів. Проте, враховуючи, що внутрішньо переміщені особи здійснюють переміщення у межах Української держави, видається правильним їх зарахування саме до внутрішніх мігрантів.

Внутрішні трудові мігранти є фізичними особами, як видається, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та здійснюють перетин меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні з метою реалізації трудової функції (працевлаштування). Правова регламентація перетину меж адміністративно-територіальних одиниць України не здійснюється, у зв'язку із цим, ця категорія мігрантів не виокремлюється

особливостями, оскільки володіє загальною адміністративною правосуб'єктністю.

З урахуванням викладеного видається за доцільне розглядати поняття «мігрант» у вузькому та широкому аспектах. У вузькому аспекті мігрантами є лише іммігранти та емігранти. У широкому сенсі мігрантами можуть визнаватися іммігранти; емігранти (у т.ч. зовнішні трудові мігранти); біженці та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту; внутрішні мігранти (внутрішньо переміщені особи та внутрішні трудові мігранти) [86, с. 663–664].

Для цілей дослідження адміністративної правосуб'єктності мігрантів у цій роботі вважаємо за необхідне використовувати широкий підхід.

#### **1.4. Правові основи адміністративної правосуб'єктності мігрантів**

Вітчизняний стан нормативного регулювання питань адміністративної правосуб'єктності мігрантів вирізняється не систематизованістю, що обумовлює регламентацію цієї сфери актами різної юридичної сили. Такі нормативні приписи, як правило, визначають або загальні питання реалізації міграційної політики та змістовної складової міграції у вітчизняному просторі, або окремі аспекти правосуб'єктності мігрантів. Зазначене обґрунтовує доцільність аналізу нормативно-правового забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів з урахуванням їх поділу на три блоки:

загальні питання міграції;

питання інституційного забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів;

визначення адміністративної правосуб'єктності мігрантів.

Конституція України як Основний Закон у своєму змістові містить приписи різного змістовного спрямування, що обумовлює необхідність характеристики її норм у кожному з названих блоків. Щодо загальних

питань міграції можна виокремити дві групи значущих приписів: а) ті, що встановлюють ціннісні засади цієї галузі (наприклад, ст. 21: «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними»; ч. 3 ст. 25: «Україна гарантує піклування та захист своїм громадянам, які перебувають за її межами»; ст. 33: «Кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, за винятком обмежень, які встановлюються законом. Громадянин України не може бути позбавлений права в будь-який час повернутися в Україну» [58] тощо); б) ті, що безпосередньо регламентують відносини міграційних процесів (наприклад, п. 10 ч. 1 ст. 92 передбачено, що «виключно законами України визначаються засади регулювання демографічних та міграційних процесів» та п. 8 ч. 2 ст. 92, що «виключно законами встановлюється порядок утворення і функціонування вільних та інших спеціальних зон, що мають економічний чи міграційний режим, відмінний від загального»).

Детально характеризуючи зазначені приписи, варто акцентувати увагу на те, що Конституція України, закріплюючи підґрунтя правового регулювання внутрішніх та зовнішніх міграційних процесів категоріально, оминає увагою такі поняття, як: «мігрант», «міграція», «імміграція», «еміграція».

Статтею 33 закріплено право на свободу пересування для всіх, хто перебуває на території Української держави на законних підставах [58]. Це суб'єктивне право належить усім фізичним особам (громадянам, іноземцям, особам без громадянства тощо), об'єднуючи у своєму змістові такі складові: а) право на в'їзд і на виїзд з території держави; б) право вільного пересування в межах території держави (у разі знаходження на законних підставах) та обрання місця проживання. Водночас, рішенням Конституційного Суду України від 14 листопада 2001 р. № 15-рп/2001 наголошено на тому, що право на вільне пересування і вибір місця

проживання, будучи суттєвою гарантією свободи особистості, умовою її професійного і духовного розвитку, не є абсолютним та може бути обмежено, але виключно законом. Конституцією України, зокрема ст. 64, передбачено, що обмеження свободи пересування і вибору місця проживання фізичних осіб може бути обумовлено воєнним та/або надзвичайним станами. Крім цього, до таких обставин слід зарахувати: спалах епідемій чи епізоотій в окремих місцевостях, загрозу з боку стихійних природних явищ (повінь, землетрус) тощо.

Така допустимість обмеження свободи пересування, вільного вибору місця проживання в межах держави та права вільно залишати територію країни визнається і міжнародним правом. Зокрема, ст. 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 р. закріплює правило, за яким «здійснення права на свободу пересування і свободу вибору місця проживання, вільно залишати будь-яку країну, Враховуючи свою власну, не може зазнавати жодних обмежень, крім тих, що передбачені законом, і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, для забезпечення громадського порядку, запобігання злочинам, для охорони здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших осіб» [126].

Як свідчить аналіз практики Європейського суду з прав людини, при вирішенні питання допустимості застосування обмежень права фізичної особи щодо свободи пересування, вільного вибору місця проживання в межах держави, вимагається урахування трьох основних стандартів (що повинні застосовуватися виключно спільно): 1) передбачуваність законом – обмеження встановлюється виключно на підставі норм закону, що передбачає дотримання процедури його реалізації без можливості застосування розсуду зі сторони суб'єктів публічної влади; 2) наявність легітимної мети – до якої слід віднести: захист національної та громадської безпеки (у разі невідворотності настання несприятливих наслідків); здоров'я чи моралі або захист прав і свобод інших осіб; підтримання

громадського порядку тощо. Варто акцентувати увагу на тому, що будь-які обмеження на підставі наявності в особи доступу або допуску до державної таємниці повинні застосовуватися протягом чітко визначеного нормами законодавства періоду часу, що відповідає конкретним обставинам; 3) суспільна значущість – має обґрунтовуватися державою з позиції нагальності суспільній потребі, пропорційності та достатності підстав для застосування.

Охарактеризоване право на вільне пересування тісно пов'язано з приписами ч. 2 ст. 25 Конституції України щодо забезпечення Українською державою піклування та захисту своїх громадян, які перебувають за її межами. Слід сказати, що забезпечення піклування про своїх громадян, які перебувають за кордоном, є одним з важливих напрямків зовнішньополітичної діяльності держави. Ця теза є аксіоматичною, оскільки зміст інституту громадянства передбачає збереження політико-правового зв'язку між державою і громадянином незалежно від місця перебування останнього [137]. Правовим підґрунтям конституційно-правового забезпечення громадян України за кордоном є ст. 3 Конституції: «людина, її життя та здоров'я, честь та гідність, недоторканність та безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю; права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст та спрямованість діяльності держави, головним обов'язком якої є утвердження та забезпечення прав людини» [58].

На окрему увагу заслуговують приписи ст. 92 Конституції України, відповідно до якої визначено, що питання упорядкування найбільш важливих суспільних відносин здійснюється виключно актами вищої юридичної сили – законами. Відповідно до п. 10 ч. 1 цієї статті до них належать засади регулювання демографічних та міграційних процесів, а п. 8 ч. 2 застосовується поняття «міграційного режиму», що є відмінним від загального та передбачається виключно у спеціальних зонах. Ця норма формує правове підґрунтя для подальшого правового регулювання різних

внутрішніх та зовнішніх міграційних процесів, зокрема щодо: функціонування системи органів публічної влади у сфері міграції; забезпечення дієвого механізму впровадження міжнародних правових стандартів реалізації мігрантами, які перебувають на території Української держави на законних підставах, їхніх прав, свобод, законних інтересів; встановлення правових стандартів соціального і правового захисту громадян України, які працюють, перебуваючи за кордоном; зміцнення національної безпеки та захист національних інтересів у сфері міграції (у тому числі захист українського ринку праці); «запобігання виникненню неконтрольованих міграційних процесів та ліквідацію їх наслідків; подолання негативних наслідків неконтрольованих міграційних процесів та забезпечення сталого демографічного та соціально-економічного розвитку країни» [10, с. 79].

Щодо правового регулювання міграції нормами міжнародного права, слід зазначити те, що воно характеризується законодавчим закріпленням окремих правил, стандартів та вимог міграційної політики. За територією дії такі міжнародні нормативно-правові акти поділяються на два види: а) акти загального (глобального) рівня – наприклад, Загальна декларація прав людини, Європейська соціальна хартія і норми міжнародного звичаєвого права, що торкаються питань міграції, надання притулку біженцям, соціального забезпечення трудових мігрантів тощо; б) акти регіонального рівня – покладають на держав-учасниць певні зобов'язання, що мають альтернативний (вибірковий) характер (тобто держави мають можливість на власний розсуд обирати приписи, які набуватимуть для них обов'язкового характеру), але які все ж забезпечують на нормативному рівні найбільш прийнятні шляхи вирішення локальних міграційних проблем кожної держави.

Гарантування права на свободу пересування і вибору місця проживання в межах держави як невід'ємне право кожної людини передбачається міжнародно-правовими актами, зокрема: Загальною



декларацією прав людини 1948 р. (ч. 1 ст. 13 «кожна людина має право вільно пересуватися і обирати собі місце проживання у межах кожної держави» [36]); Європейською конвенцією про захист прав людини та основних свобод 1950 р. (ч.ч. 1 та 2, ст. 2 Протоколу № 4 «кожен, хто законно перебуває на території будь-якої держави, в межах цієї території має право на свободу пересування і свободу вибору місця проживання», «кожен є вільним залишати будь-яку країну, включаючи свою власну» [30]); тотожна за викладенням норма міститься у ч. 1 ст. 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р. [71].

До інших правових актів, що регулюють міграційні відносини, можна віднести правові акти ЄС – *acquis communautaire* (*acquis*). Правові підстави необхідності аналізування правових актів ЄС в межах цього дослідження передбачені, зокрема положеннями Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [93], Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. [139], ратифікованої Законом України від 16.09.2014 р. № 1678-VII [119]. Так, ст. 16 зазначеної Угоди про асоціацію присвячено співробітництву у сфері міграції, притулку та управління кордонами, в якій передбачається, зокрема «спільне управління міграційними потоками, розвиток всеохоплюючого діалогу щодо всіх питань у сфері міграції (зокрема нелегальної міграції, легальної міграції, незаконного переправлення осіб через державний кордон та торгівлі людьми), а також визначенні основних питань співробітництва (зокрема, подолання причин виникнення міграції; спільному запровадженні ефективної та превентивної політики щодо боротьби з нелегальною міграцією, незаконним переправленням нелегальних мігрантів через державний кордон та торгівлею людьми; обміні поглядами щодо нелегального працевлаштування мігрантів тощо)» [119].

Слід зазначити, що хоча й акти ЄС не застосовуються на території України як джерело права безпосередньо, необхідність їх урахування обґрунтовується процесом адаптації чинного законодавства України до законодавства ЄС, у т.ч. у сфері міграції. Окрім того, на підставі актів ЄС здійснюється удосконалення вітчизняного законодавства у напрямку імплементації вимог *acquis*, що буде напрацьовується у процесі правозастосування [63, с. 235].

До таких основних актів ЄС відносять регламенти і директиви ЄС: Регламент № 1612/68/ЄЕС від 15.10.1968 р. про свободу пересування працівників у межах Співтовариства, Директива № 64/221/ЄЕС від 25.02.1964 р. про координацію спеціальних засобів стосовно пересування та проживання іноземних громадян, Директива № 68/360/ЄЕС від 15.10.1968 р. про відміну обмежень на пересування та проживання у межах Співдружності працівників країн-учасниць та членів їх сімей [135, с.140]. Варто акцентувати увагу на тому, що, крім загальних міжнародних нормативних актів різної юридичної сили, є велика кількість двосторонніх угод між державами щодо регулювання окремих конкретних міграційних питань: візового та прикордонного контролю; порядку реадмісії, сприяння поверненню нелегальних мігрантів у країну походження; питанням громадянства тощо.

Значний вплив на регулювання міграційних процесів у Західній Європі мало прийняття у 1990 р. Шенгенської угоди (Протокол про інтегрування шенгенських *acquis* до структури Європейського Союзу від 2.10.1997 р. [123, с. 125]), якою, поряд із встановленням мети поступового скасування контролю на спільних кордонах для забезпечення свободи пересування громадян держав-членів ЄС та громадян третіх країн, було передбачено запровадження системи організаційних заходів щодо посилення прикордонного контролю на території держав Європейського Союзу. Уявляється, що посилення прикордонного контролю було превентивним заходом нелегальним міграційним процесам з боку третіх

країн. Окрім цього, зазначена угода передбачила необхідність держав-членів уніфікувати правила, стандарти та процедури імміграційних процесів. Як приклад, у липні 1993 р. парламент Франції прийняв Закон про контроль над в'їздом та умовами проживання в країні іммігрантів, що обумовило внесення змін до Цивільного кодексу, шляхом зміни цілого ряду приписів щодо прав та обов'язків іммігрантів з позиції їх формалізації: анулювання права на автоматичне отримання французького громадянства для тих іноземців, які народилися у Франції; введення обов'язкової процедури систематичної реєстрації в поліцейських дільницях усіх повнолітніх іммігрантів [32; 64, с. 141].

Варто акцентувати увагу на тому, що збільшення потоку мігрантів до країн ЄС сприяє розробці нової концепції щодо біженців та нелегальних мігрантів. Так, за Дублінською конвенцією відмова будь-якої держави у наданні політичного притулку мігрантам не дозволяє особам, яким відмовили, звертатися з аналогічними клопотаннями до іншої країни ЄС [57]. Таким чином, окремим напрямком міжнародно-правового регулювання є упорядкування питань нелегальної міграції з виокремленням основних напрямків її протидії. Найбільш важливим актом глобального рівня, що має на меті регулювання міграційних процесів, з позиції запобігання незаконним їх проявам, є відкрита для підписання Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності (2000), з урахуванням долучених до неї Протоколів: 1) про запобігання та припинення торгівлі людьми, особливо жінками та дітьми, і покарання за неї; 2) проти незаконного ввозу мігрантів суходолом, морем чи повітряним шляхом [53]. Українська держава здійснила ратифікацію зазначених актів у 2004 р. Відповідно до них «незаконний ввіз мігрантів» являє собою забезпечення незаконного в'їзду в державу особи, яка не є її громадянином чи резидентом, з метою отримання прямо чи опосередковано будь-якої фінансової чи іншої матеріальної вигоди. Близьке до цього поняття «торгівля людьми» відрізняється тим, що

передбачає застосування насильства, примусу та експлуатації людей, які розглядаються як товар. Протоколи передбачають міжнародну допомогу жертвам цих протиправних дій. Зобов'язання з надання допомоги покладаються як на країну походження, так і на країну перебування. Окремо зазначається, що протоколи не застосовуються для кримінального переслідування мігрантів, а лише осіб, які є організаторами чи пособниками злочинного перемитництва [64, с. 97].

Дієвим інструментом запобігання нелегальним міграційним процесам є укладення між державами угод щодо реадмісії, які серед суб'єктів поширення дії таких угод охоплюють країни: а) які є країнами походження мігрантів; б) які є транзитною територією; в) які є місцем призначення. Метою укладення угод про реадмісію є створення єдиного простору, який буде сприяти протидії неконтрольованому переміщенню людей у світі. Прикладом такої угоди є Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб (ратифіковано Законом України від 15.01.2008 р.) [117] та Угода між Україною та Швейцарською Конфедерацією про реадмісію осіб (ратифіковано Законом України від 06.09.2018 р.) [118]. Серед основних завдань зазначеної Угоди слід виокремити такі, як: по-перше, забезпечення здійснення ефективної процедури ідентифікації осіб; по-друге, вирішення питання щодо єдиного безпечного повернення осіб, які не відповідають вимогам в'їзду та перебування на території України чи держав-членів ЄС; по-третє, визначення структурованості процедури реадмісії, що розпочинається з подання заяви визначеної форми до уповноважених органів (за винятком наявності в особи документів, які не втратили чинності, на проїзд і візи чи реєстрації іншої сторони в осіб без громадянства та громадян третіх країн на реадмісію). Зобов'язання, що визначаються відповідно до Угоди про реадмісію, поширюються також на осіб без громадянства та громадян третіх країн.

Щодо термінологічної визначеності та єдності у сфері міграції на

законодавчому рівні є вагомі прогалини, оскільки законодавець, оперуючи такими поняттями як «міграція», «міграційні процеси», «міграційна політика», «міграційний режим» не надає їх легальної дефініції. Винятком є лише поняття «трудова міграція», «зовнішня трудова міграція» та «імміграція». Так, Законом України «Про зайнятість населення» визначено поняття трудової міграції, яка являє собою «переміщення особи, пов'язане з перетинанням державного кордону або меж адміністративно-територіальної одиниці з метою виконання або пошуку роботи» (п. 23 ч. 1 ст. 1) [94].

Організаційно-правові засади державного регулювання зовнішньої трудової міграції визначено Законом України «Про зовнішню трудову міграцію». Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 1 зовнішня трудова міграція визначається як переміщення громадян України, пов'язане з перетинанням державного кордону, з метою здійснення оплачуваної діяльності в державі перебування [100]. Статтею 5 цього Закону виокремлюються пріоритетні напрямки державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції як важливої складової міграційної політики в цілому. Такими напрямками є: здійснення ефективного державного регулювання зовнішньої трудової міграції; сприяння співробітництву з органами публічної влади іноземних держав, у тому числі з міжнародними організаціями; протидія випадкам незаконної зовнішньої трудової міграції; посилення інституційної спроможності закордонних дипломатичних установ України з питань надання всебічної допомоги зовнішнім трудовим мігрантам (емігрантам) на території країни перебування тощо [100].

Визначення умов та порядку здійснення імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства регулюються Законом України «Про імміграцію» [101]. У змісті цього Закону значущими при дослідженні питань міграції в Україні є такі положення:

визначено, що імміграція являє собою «прибуття в Україну чи залишення в Україні у встановленому законом порядку іноземців та осіб

без громадянства на постійне проживання» (ст. 1) [водночас окремі питання імміграції іноземців та осіб без громадянства, зокрема в частині визначення процедури одержання та користування ними імміграційної картки («документа, що містить інформацію про іноземця або особу без громадянства, які в'їжджають в Україну чи виїжджають за її межі...» [111] містяться в Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»);

визначено особливості процедури отримання дозволу на імміграцію, зокрема: зміст заяви про надання дозволу на імміграцію та порядок її подання (ст. 9); підстави для відмови у наданні дозволу на імміграцію (ст. 10). Зміст зазначених положень доповнюється ст. 4, яка передбачає квотування імміграції КМУ, зокрема шляхом виокремлення десяти груп осіб, які наділяються правом входження до квоти та шести груп осіб, які мають можливість отримати дозвіл на імміграцію поза квотою;

урегульовано питання скасування дозволу на імміграцію, тобто втрати права іноземцем чи особою без громадянства на законне перебування на території Української держави (ст. 13) [111].

Регулювання трудових відносин емігрантів та іммігрантів, зокрема в частині визначення норм законодавства та держави їх походження, що підлягають застосуванню, здійснюється Законом України «Про міжнародне приватне право» [105]. За загальним правилом, трудові відносини регулюються законодавством країни перебування, за виключенням таких двох обставин: по-перше, робота у закордонних дипломатичних установах або представництвах міжнародних організацій (якщо інше не передбачається міжнародними договорами); та, по-друге, наявність трудового договору, якого укладено з роботодавцем щодо виконання окремих видів робіт (ст.ст. 53–54).

Важливою умовою розбудови правової держави є виокремлення основних напрямів її міграційної політики (тобто комплексу заходів, які належать до сфери публічного адміністрування, і містять процес

прийняття рішень, якого врегульовано правовими нормами, контролювано представницькою владою і спрямований на упорядкування, міграційних процесів [9, с. 46]) та удосконалення системи державного управління міграційними процесами відповідно до міжнародних стандартів у сфері реалізації прав людини. Програмним актом, що покликаний визначити пріоритетні напрями, стратегічні завдання державної міграційної політики Української держави, засади діяльності органів публічної влади у сфері міграції, удосконалення її законодавчого та інституціонального забезпечення, а також механізми реалізації, стала Концепція державної міграційної політики (затв. Указом Президента України від 30.05.2011 р. № 622/2011) [103].

Іншим актом для здійснення ефективної та результативної державної політики у сфері міграції є Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року (затв. Розпорядженням КМУ від 12.07.2017 р. № 482-р) [121]. Уявляється, що ця Стратегія має своїм спрямуванням не лише визначення векторів розвитку державної міграційної політики, але й виокремлення основних напрямів її реалізації. Систематичне виконання сукупності завдань і заходів передбачає досягнення як проміжних, так і кінцевих цілей у сфері міграції (імміграції та еміграції), ґрунтуючись на нормах вітчизняного законодавства та з урахуванням міжнародних правил та стандартів.

Цілями міграційної політики є:

зниження адміністративних бар'єрів для забезпечення свободи пересування населення України, що передбачає: розробку та забезпечення функціонування автоматизованих систем: обліку населення; реєстрації місця проживання; видачі документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство чи спеціальний статус особи. Зазначені системи мають передбачати право особи на безпеку її персональних даних;

зменшення несприятливих наслідки еміграції та посилення її сприятливого для розвитку держави впливу. Цей напрямок державної

міграційної політики можна досягти винятково шляхом усунення різних негативних факторів, що призводять до еміграції (занепад економіки, несприятливість соціального середовища тощо). Позитивний для розвитку держави вплив від еміграції є можливим у межах вирішення таких завдань міграційного характеру: запровадження та розвиток програм освітнього обміну; інформування громадськості щодо можливостей міграції, включаючи імміграцію; захист прав громадян України, які проживають за кордоном;

створення сприятливих умов для повернення та реінтеграції українських мігрантів у країну походження. Для заохочення повернення громадян України, які стали емігрантами, необхідним є забезпечення їх можливості та безпосереднє залучення до участі в економічному, політичному та культурному житті держави, а також постійне інформування щодо наявних гарантій (у першу чергу соціальних), якими вони будуть користуватися, повертаючись до Української держави;

сприяння легальній імміграції та репатріації, яка є узгодженою з економічною та соціальною політикою розвитку держави та ґрунтується на міжнародних стандартах (з урахуванням європейських практик);

забезпечення інтеграції іноземців та осіб без громадянства, які є іммігрантами, в українське суспільство та запровадження належного механізму регуляризації («програма, відповідно до якої держава дає можливість іноземцям, які перебувають в ній з порушенням законодавства, отримати законний статус») нелегальних мігрантів;

посилення контрольної та наглядової діяльності уповноважених суб'єктів щодо дотриманням міграційного законодавства, приділяючи особливої уваги прикордонному контролю (з метою запобігання у тому числі контрабанді, тероризму, порушенню територіальної цілісності тощо);

зміцнення інституційної спроможності шляхом забезпечення результативної взаємодії органів державної влади та юридичних осіб публічного права у передбачених законом випадках, які здійснюють



повноваження у сфері міграції; створення високопрофесійного кадрового потенціалу [121].

Механізм реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року передбачає затвердження поточних та середньострокових планів. Як приклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.08.2018 р. було затверджено План заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації зазначеної Стратегії [95]. Передбачається, що виконавцями цього плану, зокрема ДМС України, МВС, МЗС, Держприкордонслужба та іншими заінтересованими органами, здійснювалося 46 різноманітних одноразових, багаторазових та постійних заходів.

Щодо питання інституційного забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів у цілому та їх правового регулювання, зокрема, слід звернути увагу на такі два сутнісні аспекти: 1) інституційні засади досліджуваної сфери охоплюють досить широке коло суб'єктів, які реалізують повноваження у сфері забезпечення як міграційної політики, так і правосуб'єктності мігрантів; 2) правові засади охоплюють велику кількість актів різної юридичної сили. Зазначене обумовлюється тим, що інституційне забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів – це важлива складова системи публічного адміністрування, яка полягає у застосуванні уповноваженими державою суб'єктами, що регулюють відносини у сфері міграції або суб'єктів, що провадять у ній діяльність, комплексу заходів правового, організаційного та технічного характеру, спрямованих на врегулювання відносин щодо: реалізації державної політики у сфері міграції, здійснення надання публічних послуг, запобігання нелегальній міграції, забезпечення прав, свобод та гарантій мігрантів (як іммігрантів, так і емігрантів) тощо.

Характеристика правового регулювання інституційного забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів передбачає аналіз положень нормативних актів та виокремлення тих, що стосуються питань

функціонування різних апаратних утворень (зокрема органів державної влади), що реалізують повноваження у сфері міграції, сприяючи захистові прав, свобод та законних інтересів мігрантів. Значимими приписами Конституції України для дослідження зазначених питань є: ст. 6 – «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову»; ст. 116 – Кабінет Міністрів України виконує такі функції: «забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави (п. 1 ч. 1); забезпечує реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та в Організації Північноатлантичного договору (п. 11 ч. 1); вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина (п. 2 ч.1; )»; ст. 119 – «місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – програм їх національно-культурного розвитку» [58] тощо.

Повноваження органів державної виконавчої влади (усіх трьох рівнів) здійснюється окремими законами. Так, правовий статус КМУ визначається Конституцією України, Законом України «Про Кабінет Міністрів України» [102]; центральних органів виконавчої влади (загальні завдання та функції для міністерств, служб, інспекцій, агентств та комісій) – Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» [122]; місцевих державних адміністрацій – Законом України «Про місцеві державні адміністрації» [107]. Питання функціонування органів місцевого самоврядування, зокрема визначення їхньої системи, виокремлення повноважень за окремими напрямками діяльності, визначено Законом України «Про місцеве самоврядування» [106].

Система уповноважених органів державної влади, що наділена повноваженнями у сфері притягнення до відповідальності, зокрема адміністративної, за порушення міграційного законодавства визначена Кодексом України про адміністративні правопорушення (розділ 3) [46]. Відповідно до ст. 222<sup>2</sup> органом, уповноваженим здійснювати реалізацію

державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб є ДМС України. Уповноваженою особою цього органу виконавчої влади, якої наділено повноваженнями щодо: розгляду та вирішення справи про адміністративні правопорушення; накладення адміністративних стягнень, є керівник, заступники керівника або інші уповноважені керівником посадові особи цього органу [46]. Варто акцентувати увагу на тому, що ДМС України, окрім функції щодо притягнення до відповідальності за порушення міграційного законодавства (яка не є первинною), виконує ряд інших, що безпосередньо пов'язано з тим, що це центральний орган виконавчої влади, що 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. Правовий статус ДМС України визначається Положенням про Державну міграційну службу України (затв. Постановою КМУ від 20.08.2014 р. № 360) [96], відповідно до якого наділяється досить значним обсягом повноважень щодо реалізації державної політики у сфері міграції. Варто звернути увагу на те, що саме цього органу уповноважено надавати такі адміністративні послуги:

у сфері громадянства відбуваються оформлення та видача паспорта громадянина України, набуття громадянства України, прийняття до громадянства України, поновлення у громадянстві України, оформлення та видача довідки про реєстрацію особи громадянином України тощо;

у сфері імміграції – оформлення дозволу на імміграцію та посвідки на постійне проживання іноземцям та особам без громадянства;

у сфері еміграції – оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання [8, с. 34].

Законом України «Про імміграцію» виокремлено систему органів, що забезпечують виконання законодавства у сфері імміграції, з акцентуванням

уваги на їх основні повноваження (р. 2). До такої системи зараховано: КМУ; 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, тобто ДМС України; дипломатичні представництва і консульські установи України; інші уповноважені суб'єкти [101].

Виокремлення системи органів державної виконавчої влади, що здійснюють формування та реалізують політику у сфері зовнішньої трудової міграції, передбачається Законом України «Про зовнішню трудову міграцію». Визначено також, що окрім органів виконавчої влади, зазначені функції уповноважені виконувати і органи місцевого самоврядування (ст. 6). Статтею 7 цього Закону передбачено, що зазначені органи у межах своїх повноважень зобов'язані сприяти всебічному розвитку міжнародного співробітництва, зокрема з питань зовнішньої трудової міграції, з органами управління держави перебування та міжнародними організаціями (у тому числі неурядовими) [100].

Розділом 3 Закону України «Про зайнятість населення» [94] визначено правовий статус центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, яким на теперішній час є Мінекономіки, зокрема: ст. 21 – визначено статус зазначеного ЦОВВ, з акцентуванням уваги на тому, що зазначений суб'єкт формує політику в зазначеній сфері, засади фінансування діяльності; ст. 22 – виокремлено основні завдання та функції; ст. 23 – передбачено функціонування Єдиної інформаційно-аналітичної системи, за допомогою якої здійснюється підтримка реалізації державної політики у сфері зайнятості населення в цілому, та трудової міграції, зокрема.

Правовий статус Мінекономіки визначено Положенням про Міністерство економіки України (затв. Постановою КМУ від 20.08.2014 р.

№ 459) [85], до функціональної складової віднесено, окрім загальних питань формування та реалізації (з практичним навантаженням на перший аспект) державної політики у сфері трудової міграції, здійснення аналізу економічної складової державної міграційної політики та регулювання трудової міграції саме громадян України тощо.

Реалізацію державної політики у сфері трудової міграції здійснює Державна служба зайнятості, яка, відповідно до Положення про Державну службу зайнятості (затв. Наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства України від 16.12.2020 р. № 2663) [84], є централізованою системою державних установ, що виконує завдання і функції у сфері трудової міграції. Відповідно до розділу 3 (п. 17) Державна служба зайнятості бере участь у здійсненні міжнародного співробітництва для розв'язання проблем трудової міграції, у тому числі сприяючи реінтеграції трудових мігрантів.

Нормативне регулювання питань адміністративної правосуб'єктності мігрантів має своєю метою упорядкування однорідних суспільних відносин щодо: надання особам статусу мігрантів (з конкретизацією їх приналежності до окремого виду); переміщення мігрантів як в територіальних межах держави, так і за її межами; зміни правового статусу мігранта у процесі міграції, виокремлюючи їх права, свободи, гарантії та юридичну відповідальність; забезпечення державою різним категоріям мігрантів правового статусу відповідно до норм чинного законодавства тощо [145, с. 8–9]. Варто сказати, що система прав, свобод та обов'язків мігрантів, з урахуванням різних аспектів їх реалізації, є основою міграційної сфери.

Відповідно до ч. 1 ст. 26 Конституції України «іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як і громадяни України, – за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України» [58].

Найбільш вагомим аспектом цієї конституційної засади є права людини, а їх гарантування з боку держави – її висхідною ідеєю. Це твердження віднайшло свого первинного закріплення у ст. 3, відповідно до якої «...утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов’язком держави». Таким чином, для іммігрантів встановлено національний правовий режим, згідно з яким іноземці урівняються у правах та обов’язках з громадянами України, за деякими виключеннями. Цей режим до іноземців застосовується за принципом взаємності, який передбачає таке саме ставлення до громадян України в інших державах [5, с. 65]. Відповідно до ч. 2 ст. 26 іноземцям та особам без громадянства може бути надано притулок у порядку, встановленому законом. Уповноваженим суб’єктом щодо прийняття такого рішення є Президент України (п. 26 ч. 1 ст. 106) [58].

Правосуб’єктність мігрантів визначається значною кількістю міжнародно-правових актів, які як прямо, так і опосередковано стосуються міграційної сфери. Для забезпечення прав мігрантів, зокрема визначення основоположних засад, на яких вони ґрунтуються, та деталізація їх змісту, важливою є Європейська соціальна хартія [33]. Преамбулою декларується те, що «метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу, зокрема, шляхом збереження та подальшого здійснення прав людини та основних свобод». Більше того, акцентовано увагу на необхідності дотримання принципу рівності, зокрема поширення дії гарантій на реалізацію визначених у Хартії прав на всіх осіб: громадян, іноземців, які мають стійкий правовий зв’язок із однією з держав, що підписали цю угоду, і офіційно проживають на території відповідної країни [151]. Статус біженців визначено окремим додатком до Хартії. Особливої уваги приділено питанню правосуб’єктності працівників-мігрантів (ст. 19). Для цієї категорії мігрантів, у випадку їх легального

перебування у країні, встановлюється режим сприяння, який передбачається і для громадян щодо: умов і оплати праці, здійснення підприємницької діяльності, членства у профспілках, участі у колективних договорах, користуванні житлом, сплати податків, доступу до судових інстанцій тощо.

Зміст названої статті доповнює ст. 18, яка передбачає право осіб залишати країну свого громадянства з метою здійснення прибуткової діяльності на території інших держав, що має обумовлювати застосування окремих спрощень щодо працівників та їх роботодавців, зокрема з позиції усунення обтяжуючих формальностей тощо. Охарактеризовані приписи мають на меті сприяти рівності соціальних прав між різними категоріями осіб, зокрема іноземцями та громадянами країни перебування.

Визначення статусу біженця, зокрема виокремлення мінімальних стандартів поведінки із цією категорією осіб та їх забезпечення необхідними правами та гарантіями їх реалізації, здійснюється Конвенцією ООН про статус біженців 1951 р. [52], Зазначений акт ратифіковано 145 країнами – членами ООН, у т.ч. і Україною у 2002 р. Статтею 33 цієї Конвенції закріплено принцип заборони вислання біженців або їхнього примусового повернення в країни, з яких вони прибули, у разі наявності прямої загрози їх життю чи свободі через ознаку раси, релігії, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань тощо. Окрім цього, біженці наділяються такими обов'язковими правами: на свободу віросповідання (з урахуванням можливості забезпечення дітям відповідного релігійного виховання); на звернення до суду з метою захисту прав та свобод; на одержання початкової освіти; на одержання державної допомоги тощо. Щодо забезпечення житлом, Конвенція прирівнює у правах біженців та іноземців. Водночас, зазначені права біженців передбачають неухильне виконання обов'язків, які визначаються законодавством країни притулку.

Конвенцією про правовий статус трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 14.11.2008 р. визначено, що «кожний трудовий-мігрант і член його сім'ї має право на визнання його правосуб'єктності на території будь-якої зі Сторін відповідно до законодавства й міжнародних договорів» [55]. Її змістовне наповнення дозволяє виокремити мінімальний обсяг прав для всіх мігрантів, з урахуванням тих, що не є задокументованими. Окрім того, зазначена Конвенція є неподільною (відзначається єдністю застосування усіх приписів та неможливістю виокремлення лише окремих із них), що безпосередньо поширює її дію на всі без виключення категорії працівників-мігрантів.

Важливе значення у сфері забезпечення прав працівників-мігрантів відіграють акти міжнародної організації у сфері міграції – МОМ, що розпочала свою діяльність в 1951 р. До таких актів належать:

Конвенція № 97 «Про працівників-мігрантів» від 1949 р. (забезпечує необхідність своєчасного подання актуальної інформації до Міжнародного бюро праці країнами-членами щодо: державної політики та законодавчого регулювання сфери еміграції та імміграції; умов праці та проживання для працівників-мігрантів; загальних угод та домовленостей між державами у зазначеній сфері) [50];

Конвенція № 118 «Про рівноправність громадян країни та іноземців і осіб без громадянства у галузі соціального забезпечення» від 1962 р. (забезпечує права мігрантів щодо відшкодування шкоди у разі нещасного випадку на виробництві або нанесенню шкоди здоров'ю у зв'язку із виконанням трудових обов'язків) [49];

Конвенція № 143 «Про зловживання в галузі міграції і забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення» 1975 р. (має на меті: запобігання та протидію незаконним міграційним процесам шляхом ліквідації нелегальним міграційним рухам щодо незаконного найму мігрантів та виявленню організаторів таких рухів; сприяння



об'єднанню всіх працівників-мігрантів у разі їх проживання в країні працевлаштування на законних підставах; забезпечення базових прав людини незалежно від правового статусу мігрантів, тобто і тих, що перебувають нелегально в державі працевлаштування) [51];

Перераховані Конвенції МОМ не мають універсального характеру щодо поширення на всіх без виключення мігрантів. Так, вони не поширюють свою дію на моряків, прикордонних мігрантів, представників вільних професій, самозайнятих, стажистів, осіб, що перебувають у відрядженні тощо. Водночас, у цілому ці акти відіграють важливе значення у сфері забезпечення прав мігрантів, однак Українська держава на теперішній час не приєдналася до жодного з таких документів. Зазначене має своїм наслідком послаблення темпів впровадження міжнародних стандартів до сфери міграції, зокрема забезпечення правосуб'єктності мігрантів різних видів.

Окремої уваги слід приділити дослідженню приписів Європейської конвенції про правовий статус трудящих-мігрантів від 1977 р., що має на меті забезпечення принципу рівності прав громадян та мігрантів у разі, якщо країна їх громадянства ратифікувала зазначену угоду. Україною Конвенцію ратифіковано від 16.03.2007 р. Норми Конвенції стосуються основних правових питань становища працівників-мігрантів: процедури працевлаштування (найму), зокрема із врегулюванням питань проведення медичного огляду та професійного тесту на володіння необхідними знаннями та навичками; видачі дозволів на в'їзд, проживання та працевлаштування; порядку возз'єднання сім'ї, соціального страхування та медичної забезпечення; підстави припинення трудових відносин (розірвання контракту), звільнення і пошуку нового місця працевлаштування тощо [32].

Проаналізовані міжнародно-правові акти врегульовують питання забезпечення правосуб'єктності мігрантів на регіональному рівні (у межах простору ЄС). Радою Європи в 1950 р. було ухвалено Європейську

конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод [31], де містяться приписи щодо правового становища усіх мігрантів (без віднесення їх до групи працюючих). Важливими для становища мігрантів є такі приписи ст. 5: «арешт або затримання людини, здійснені з метою запобігання її незаконному в'їзду в країну, або людини, відносно якої вживаються заходи з метою депортації або екстрадиції, може відбуватися лише відповідно до закону». Крім того, людина «має право на швидкий розгляд судом законності її затримання і на звільнення, якщо затримання є незаконним» [64, с. 100].

Іншими міжнародними актами, до структури яких включено норми-стандарти щодо регулювання відносин за участі мігрантів, є такі: Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 1965 р. (містить загальні засади щодо заборони дискримінації усіх форм та їх поширення на всі суспільні відносини, що виникають у державах) [70]; Конвенція про права дитини від 1989 р. (забезпечує поширення юрисдикції держави перебування дитини на визначення її правового становища; гарантування права дитини на ім'я та громадянство тощо) [54]; Конвенція проти всіх форм дискримінації жінок від 1979 р. (забезпечує реалізацію принципу гендерної рівності та відіграє важливе значення внаслідок фемінізації міграційних процесів) [56]. Ці акти є ратифікованими Україною.

Законом України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [110] регламентується порядок реалізації громадянами Української держави права на в'їзд на територію держави та виїзд з неї (тобто питання еміграції). Окрім того, визначається перелік необхідних документів для виїзду, деталізовано процедуру їх оформлення. Особливої уваги приділено випадкам тимчасового обмеження зазначеного права (ст. 6) та порядку розгляду та вирішення правових спорів у цій сфері.

Змістовно-понятійне визначення адміністративної правосуб'єктності мігрантів, у залежності від їх приналежності до окремих видових груп

здійснюється такими Законами України:

«Про громадянство» [91]: 1) передбачено визначення таких понять, як: «громадянин», «іноземець», «особа без громадянства» (ст. 1); 2) виокремлено підстави прийняття до громадянства України, зокрема деталізовано умови для іноземців та осіб без громадянства та порядок поновлення українського громадянства. Принагідно визначаються права та гарантії таких осіб (ст.ст. 9–15); 3) встановлено підстави припинення громадянства України та особливості правосуб'єктності громадянина України, який подав заяву про вихід з громадянства або щодо якого оформляється втрата громадянства (розділ 3);

«Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [111]: 1) виокремлено засади правового статусу іноземців та осіб без громадянства (ст. 3); 2) визначено підстави для перебування іноземців та осіб без громадянства на території України (ст. 4), тобто передумови набуття правосуб'єктності мігрантами; 3) виокремлено види документів, що підтверджують наявність правосуб'єктності іноземців та осіб без громадянства як іммігрантів на території України (ст. 5); 4) встановлено основні засади відповідальності іноземців та осіб без громадянства (розділ 3);

«Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [89]: 1) передбачено визначення понять «біженець», «особа, яка потребує тимчасового захисту», «особа, яка потребує додаткового захисту» (ст. 1); 2) виокремлено гарантії біженців, осіб, які потребують тимчасового/додаткового захисту: заборона вислання або примусового повернення до країни, з якої вони прибули та де їх життю або свободі загрожує небезпека (ст. 3), сприяння збереженню єдності сімей (ст. 4); 3) встановлення передумов набуття правосуб'єктності біженця, осіб, які потребують тимчасового/додаткового захисту (розділ 2); 4) визначено перелік прав (пересування; працю; охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; відпочинок; освіту; свободу світогляду і

віросповідання; звернення за захистом своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини тощо) та обов'язків (повідомляти протягом десяти робочих днів про зміну прізвища, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави тощо) біженців, осіб, які потребують тимчасового/додаткового захисту (розділ 3);

«Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»:  
 «1) визначено поняття «внутрішньо переміщеної особи» (ст. 1);  
 2) передбачено гарантії дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ст.ст. 2–3) та забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб на отримання документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус (що є підтвердженням правосуб'єктності); 3) виокремлено права внутрішньо переміщених осіб на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування, соціальні послуги, освіту (ст. 7), виборче право (ст. 8), інші права (ст. 9)» [92].

Законом України «Про імміграцію» [101] регулюються питання надання дозволу на імміграцію та видача посвідки на постійне проживання (розділ 3), що за своїм змістом є підставами набуття іноземцями та особами без громадянства адміністративної правосуб'єктності мігранта. Натомість розділом 4 цього Закону виокремлюються підстави для скасування дозволу на імміграцію, що передбачає втрату особою права законно перебувати на території України.

Питанням прав та соціальних гарантій трудових мігрантів і членів їхніх сімей присвячено розділ 3 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію». Зазначено, що нормативне визначення прав трудових мігрантів здійснюється законодавством держави перебування та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. До основних прав трудових мігрантів віднесено: на належні умови праці та соціальний захист, у тому числі пенсійне

забезпечення (ст. 8); на освіту та підтвердження результатів неформального професійного навчання (ст. 9); на інформацію (ст. 13); на відшкодування шкоди, заподіяної під час трудової діяльності в державі перебування (ст. 15). Гарантіями є: консульське сприяння (ст. 10); задоволення національно-культурних, освітніх, духовних і мовних потреб трудових мігрантів (ст. 12); сприяння реінтеграції в суспільство (ст. 14) [100].

Щодо реалізації права на працю мігрантів (іммігрантів та емігрантів) норми містяться в Законі України «Про зайнятість населення». Так, відповідно до ст. 10 «громадяни України мають право займатися трудовою діяльністю за кордоном, якщо така діяльність не заборонена законодавством України та держави перебування». Щодо права на працю осіб, які не є громадянами, Законом визначено, що у випадку дотримання законодавства, працевлаштування є можливим для таких категорій осіб: 1) іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають на території України; 2) біженців, у випадку надання їм притулку; 3) осіб, що потребують додаткового захисту, яким надано тимчасовий захист; 4) осіб, що мають дозвіл на імміграцію (ст. 3). Щодо праці іммігрантів встановлюється дозвільна система, зокрема передбачається обов'язок підприємств, установ, організацій, які мають намір використовувати працю іноземців та осіб без громадянства, отримувати дозвіл територіального органу Державної служби зайнятості. Такий дозвіл має обмежений строк дії, зокрема не більше одного року, винятком може бути виключно врегулювання зазначеного питання міжнародними договорами України тощо [94].

Питання адміністративної відповідальності мігрантів (іноземців і осіб без громадянства) регулюється нормами Кодексу України про адміністративні правопорушення. Так, іноземці та особи без громадянства підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах з громадянами України (ст. 16), за винятком притягнення до

відповідальності осіб, які користуються імунітетом від поширення юрисдикції Української держави на такі суспільні відносини (зокрема іноземці, які працівниками дипломатичних та консульських установ) [46].

До адміністративних правопорушень у сфері міграції слід віднести такі: «порушення прикордонного режиму, режиму у пунктах пропуску через державний кордон України або режимних правил у контрольних пунктах в'їзду – виїзду (ст. 202); порушення іноземцями та особами без громадянства правил перебування в Україні і транзитного проїзду через територію України (ст. 203); невиконання рішення про заборону в'їзду в Україну (203<sup>1</sup>); порушення порядку працевлаштування, прийняття на навчання, надання житла, реєстрації іноземців та осіб без громадянства та оформлення для них документів (ст. 204); невжиття заходів до забезпечення своєчасної реєстрації іноземців і осіб без громадянства (ст. 205)» [46] тощо. Варто сказати, що адміністративні правопорушення, що вчиняються мігрантами або щодо них, за своїм змістом становлять специфічний різновид проступків проти встановленого порядку управління в державі, оскільки, державна міграційна політика є складовою державної політики. На підставі аналізу зазначених складів правопорушень видається за можливе стверджувати, що серед загальних адміністративних стягнень, передбачених ст. 24, до мігрантів найчастіше застосовуються попередження та штраф, а також адміністративне видворення за межі України іноземців та осіб без громадянства, у випадку вчинення дій, які грубо порушують правопорядок [46].

Міграційні питання можуть бути предметом правових спорів, які підлягають розглядові та вирішенню адміністративними судами. Так, відповідно до ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України [45] «юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах, щодо: 1) спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності...»; 5) за

зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом». Особливості провадження у справах за участі мігрантів, визначаються у: ст. 288 – провадження у справах за адміністративними позовами з приводу примусового повернення чи примусового видворення іноземців або осіб без громадянства за межі території України (позивачем є іноземець або особа без громадянства, яка оскаржує рішення про примусове повернення в країну походження або третю країну чи примусове видворення); ст. 289 – провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання іноземців або осіб без громадянства (позивачем є суб'єкт владних повноважень в особі Державної міграційної служби України)» [45].

Підсумовуючи викладене у цій частині дослідження, вважаємо за необхідне констатувати, що правові засади адміністративної правосуб'єктності мігрантів в Україні встановлюються великою кількістю національних та міжнародних актів, що визначають особливості різних категорій мігрантів та особливостей реалізації ними окремих прав, свобод та обов'язків.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 1

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Вид-во «Юрид. думка», 2004. 584 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ, Юрінком Інтер. 2011. 576 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В.Галунька, О.Правоторової. 4-е вид. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
4. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. 920 с.
5. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. 495 с.
6. Адміністративне право України: підручник / під заг. ред. С.В. Ківалова. Харків: Одісей, 2004. 880 с.
7. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. 2-ге вид. Харків: Право, 2013. 656 с.
8. Адміністративні послуги ДМС та МВС: аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження : наук.-практ. вид. / за заг. ред. Ю.Л. Белоусова, В.К. Батчаєва. Київ, 2013. 92 с.
9. Адміністративно-правове регулювання міграційних процесів: навч. посіб. / за заг. ред. Т.П. Мінки. Дніпропетровськ, 2012. 326 с.
10. Баламуш М.А. Цілі міграційно-правового регулювання в Україні. *Правова держава*. 2016. № 24. С. 79-83.
11. Бандурка О.О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2002. 182 с.



12. Біла-Тіунова Л.Р., Білоус-Осінь Т.І. Адміністративно-правовий статус громадянина України. *Juris Europensis Scientia*. 2020. Вип. 3. С. 64–68.
13. Боярцева М.А. Адміністративно-правовий статус громадянина України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 21 с.
14. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. Київ: Юрид. думка, 2007. 992 с.
15. Віхляєв М.Ю. Види адміністративної правосуб'єктності громадських об'єднань. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2013. № 1 (1). С. 81–86.
16. Волоско Я.О. Адміністративно-правове регулювання трудової міграції в умовах трансформації економіки України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2016. 24 с.
17. Ворона Д.М. Адміністративно-правові аспекти реалізації міграційної політики: монографія. Запоріжжя: КПУ, 2014. 258 с.
18. Гаврушко Ю.Ф. Правове регулювання міграційних процесів на універсальному та єврорегіональному рівнях: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. 16 с.
19. Галуцько В.М. Адміністративна відповідальність іноземців та осіб без громадянства в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 20 с.
20. Генеральна угода про привілеї та імунітети Ради Європи від 02.09.1949 р. / Рада Європи. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_019#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_019#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).
21. Герич А.Й. Правове регулювання міграційного контролю в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Ужгород, 2020. 187 с.
22. Глобалізація і трудова міграція в Європі: монографія / за заг. ред. Б.М. Юськів. Рівне: Видавець О.М. Зень, 2009. 479 с.
23. Голосніченко І.П. Адміністративне право України: основні поняття: навч. посіб. Київ: ГАН. 2005. 232 с.

24. Горбань О.П. Правове регулювання праці іноземців та осіб без громадянства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 191 с.

25. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. № 1798-XII. Дата оновлення: 06.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

26. Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам: постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 р. № 365. Дата оновлення: 28.02.202. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF/paran66#n66> (дата звернення 25.04.2023 р.).

27. Деякі питання надання адміністративних послуг у сфері міграції: постанова Кабінету Міністрів України від 02.11.2016 р. № 770. Дата оновлення: 01.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/770-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

28. Діхтієвський П.В., Пашинський В.Й. Приватна особа в системі суб'єктів адміністративного права. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-е вид. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

29. Додіна Є.Є. Адміністративно-правовий статус громадських організацій в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса. 2002. 174 с.

30. Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод від 04.11.1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#n525](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#n525) (дата звернення 25.04.2023 р.).

31. Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод від 04.11.1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#n525](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#n525) (дата звернення 25.04.2023 р.).

32. Європейська конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів від 1977 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_307#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_307#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).

33. Європейська соціальна хартія від 03.05.1996 р. № 994\_062. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_062#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).
34. Журба О.В. Праця громадян України за кордоном: особливості правового регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2008. 20 с.
35. Завгородня В.М. Поняття та категорії вимушених мігрантів у міжнародному праві. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 6. С. 402–405.
36. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. Організація об'єднаних націй. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_015#top](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#top) (дата звернення 25.04.2023 р.).
37. Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
38. Загальна теорія права: підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.
39. Зубрицька О. Адміністративна правоздатність як елемент правосуб'єктності індивідуальних суб'єктів адміністративного права. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3. С. 99–104.
40. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави та права: підручник. Київ: Кондор, 2005. 609 с.
41. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. 3-є вид. Одеса: Юрид. л-ра, 2006. 488 с.
42. Кісіль З.Р., Кісіль Р.В. Адміністративне право: навч. посіб. 3-те вид. Київ: Алерта, ЦУЛ, 2011. 696 с.
43. Коваль Л.В. Адміністративне право: курс лекцій: для студ. юрид. вузів та фак-тів. Київ: Вентурі, 1996. 75 с.
44. Ковбас І.В. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність громадян. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права ім. Короля Данила Галицького*. 2015. № 11. С. 74–78.

45. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 06.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

46. Кодекс України про адміністративні правопорушення: від 07.12.1984 р. № 80731-X. Дата оновлення 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

47. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

48. Компас. Посібник з освіти з прав людини за участю молоді: 2-ге вид., перегл. у 2020 р. / за ред.: Патриції Брандер, Еллі Кін, Віри Юхаж, Аннетт Шнайдер. Рада Європи. 2020. 490 с. URL: <https://www.coe.int/uk/web/compass/media>. (дата звернення 25.04.2023 р.).

49. Конвенція № 118 «Про рівноправність громадян країни та іноземців і осіб без громадянства у галузі соціального забезпечення» від 1962 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_176#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_176#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).

50. Конвенція № 97 «Про працівників-мігрантів» від 1949 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_159#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_159#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).

51. Конвенція № 143 «Про зловживання в галузі міграції і забезпечення працівникам-мігрантам рівних можливостей і рівного ставлення» від 1975 р. № 143. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_163#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_163#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).

52. Конвенція ООН про статус біженців 1951 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_011#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).

53. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності: прийнята резолюцією № 55/25 Генеральної Асамблеї від 15.11.2000 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_789#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).

54. Конвенція про права дитини від 1989 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_021#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).

55. Конвенція про правовий статус трудящих-мігрантів і членів їхніх сімей держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав від 14.11.2008 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997\\_j82#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_j82#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).

56. Конвенція проти всіх форм дискримінації жінок від 1979 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_207#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).

57. Конвенція, яка визначає державу, відповідальну за розгляд заяв про надання притулку, подана в одній із держав-членів Європейського Співтовариства (Дублінська конвенція) від 15.06.1990 р. URL: [https://www.unhcr.org/ru/wp-content/uploads/sites/73/2019/12/Дублинская\\_конвенция\\_1990.pdf](https://www.unhcr.org/ru/wp-content/uploads/sites/73/2019/12/Дублинская_конвенция_1990.pdf). (дата звернення 25.04.2023 р.).

58. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

59. Конституція України. Науково-практичний коментар (станом на 20 травня 2018 р.) / за заг. ред. Чижмарь К.І. та Лавриновича О.В. Київ: Видав. дім «Професіонал», 2018. 290 с.

60. Костюк В.Л. Проблеми визначення правосуб'єктності у загальній теорії права. *Держава і право*. 2009. Вип. 44. С. 14–19.

61. Кравченко В.Г. Адміністративно-правове регулювання трудової міграції в Україні: дис. ....канд. юрид. наук. Київ, 2015. 214 с.
62. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
63. Лазур Я.В., Карабін Т.О. Імплементация європейського законодавства у сфері управління безпекою автомобільних доріг в Україні. Аналітично-порівняльне правознавство. 2022. № 6. С. 231–235.
64. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія. Київ: НІСД, 2018. 472 с.
65. Малиновська О.А. Управління зовнішніми міграціями в контексті європейської інтеграції України: автореф. дис. ... д-ра. наук з держ. управл. Київ, 2005. 32 с.
66. Мацелик Т.О. Адміністративна правосуб'єктність як онтологічна здатність особи бути суб'єктом адміністративного права. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Вип. 597. С. 90–94.
67. Механізм цивільно-правового регулювання особистих немайнових відносин в умовах євроінтеграції: монографія / за ред. М.К. Галянтича та Ю.О. Заїки. Київ: НДІ приватного права і підприємництва ім. академіка Ф.Г. Бурчака НАПрН України, 2022. 340 с.
68. Міграційне право України: підручник / за ред. С.Б. Чехович. Київ: Школа, 2003. 368 с.
69. Міграційне право України: підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, чл.-кор. НАПрН України С.М. Гусарова. Харків: Дім реклами, 2016. 296 с.
70. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації від 1965 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_105#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_105#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).
71. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966 р. / Організація об'єднаних націй. URL:

[https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).

72. Мот А.Ф. Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. Хмельницький, 2019. 519 с.

73. Мосьондз С.О. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2003. 199 с.

74. Нелегальна міграція: генезис і механізм протидії / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. Київ: Наука і освіта. 2002. 371 с.

75. Новіченко А.В. Адміністративно-правове забезпечення протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні: дис. ... д-ра філософ. у галузі права. Харків, 2020. 197 с.

76. Окунєв І.С. Загально-теоретичні засади правового статусу суб'єкта права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2010. 20 с.

77. Олефір В.І. Адміністративно-правове регулювання протидії нелегальній міграції та торгівлі людьми: монографія. Київ: Вид-во МВС України, 2004. 306 с.

78. Олефір В., Цвігун Д. Еволюція та сутність поняття нелегальної міграції. Право України. 2005. № 4. С. 81–84.

79. Олефір В.І. Державна міграційна політика України (організаційно-правовий аспект): дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2005. 498 с.

80. Панібудьласка В.Ф., Перковський А.Л. Імміграція. Енциклопедія Сучасної України: онлайн-версія / редкол.: І.М. Дзюба та ін.; НАН України, НТШ. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2011. URL: <https://esu.com.ua/article-13268>. (дата звернення 25.04.2023 р.).

81. Пасічник А.В. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб приватного права: монографія. Суми: Мрія-1, 2014. 126 с.

82. Питання Міністерства економіки: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459. Дата оновлення: 30.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

83. Поліщук О.В. Міжнародно-правове регулювання трудової міграції населення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2009. 18 с.

84. Положення про державну службу зайнятості: затв. Наказом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 16.12.2020 р. № 2663. Дата оновлення 22.10.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1305-20#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

85. Положення про Міністерство економіки України: затв. Постановою КМУ від 20.08.2014 р. № 459. Дата оновлення 20.08.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-п#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

86. Посмітна В.В. Адміністративно-правовий статус та адміністративна правосуб'єктність: визначення та співвідношення. *Інтелектуальна власність і право на шляху до сталого розвитку*: III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23 квіт. 2021 р.). Київ, 2021. С. 45–47.

86. Посмітна В.В. Поняття та види мігрантів за національним законодавством України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 661–664. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/158>. (дата звернення 25.04.2023 р.).

87. Посмітна В.В. Сучасні причини міграції в Україні: правовий аналіз. *Юридична Україна*. №6. 2020. С. 31–39.

88. Правові основи міжнародної економічної діяльності: навч. посіб. / за ред. С.В. Фомішин, І.Д. Шутак. Київ: Кондор, 2009. 454 с.

89. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI. Дата



оновлення: 03.03.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

90. Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення гарантій дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 24.12.2015 р. № 921-VIII. Дата оновлення: 24.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/921-19#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

91. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. Дата оновлення: 05.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

92. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. Дата оновлення: 29.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18/ed20221029#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

93. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. Дата оновлення: 04.11.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

94. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. Дата оновлення: 19.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

95. Про затвердження плану заходів на 2018–2021 роки щодо реалізації Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження КМУ від 29.08.2018 р. № 602-р. Дата оновлення 29.08.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/602-2018-p#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

96. Про затвердження Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. Дата оновлення: 04.03.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

97. Про затвердження Положення про Державну службу зайнятості: наказ Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 16.12.2020 р. № 2663. Дата оновлення: 12.11.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1305-20#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

98. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. Дата оновлення: 21.09.2022. UR: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

99. Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 646. Дата оновлення: 14.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

100. Про зовнішню трудову міграцію: Закон України від 05.11.2005 р. № 761-VIII. Дата оновлення 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

101. Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III. Дата оновлення: 05.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

102. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Дата оновлення 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

103. Про Концепцію державної міграційної політики: Указ Президента України від 30.05.2011 р. № 622/2011. Дата оновлення 30.05.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/622/2011#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

104. Про корінні народи України: Закон України від 01.07.2021 р. № 1616-IX. Дата оновлення: 03.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1616-20#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

105. Про міжнародне приватне право: Закон України від 23.06.2005 р. № 2709-IV. Дата оновлення 1.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

106. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

107. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

108. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Дата оновлення: 15.06.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

109. Про облік внутрішньо переміщених осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 509. Дата оновлення: 14.10.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

110. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 р. № 3857-XII. Дата оновлення

30.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

111. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. Дата оновлення: 05.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

112. Про приєднання України до Генеральної угоди про привілеї та імунітети Ради Європи, 1949 р., та Протоколу до Генеральної угоди про привілеї та імунітети Ради Європи, 1952 р.: Закон України від 01.10.1996 р. № 391/96-ВР. Дата оновлення: 01.10.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

113. Про прикордонний контроль: Закон України від 05.11.2009 р. № 1710-VI. Дата оновлення: 05.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

114. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві: Закон України від 17.10.1990 р. № 400-XII. Дата оновлення: 04.11.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-12#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

115. Про протидію торгівлі людьми: Закон України від 20.09.2011 р. № 3739-VI. Дата оновлення: 31.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3739-17#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

116. Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права: указ Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973 р. № 2148. Дата оновлення: 19.10.1973. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-08#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

117. Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб: Закон України від 15.01.2008 р. Дата оновлення 15.01.2008 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_851#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_851#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).

118. Про ратифікацію Угоди між Україною та Швейцарською Конфедерацією про реадмісію осіб: Закон України від 06.09.2018 р. № 2533-VIII. Дата оновлення 06.09.2018 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/T182533?an=1> (дата звернення 25.04.2023 р.).

119. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. Дата оновлення: 16.09.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18#n2> (дата звернення 25.04.2023 р.).

120. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11.08.2021 р. «Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року»: Указ Президента України від 11.08.2021 р. № 347/2021. Дата оновлення: 1.08.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

121. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: Розпорядження КМУ від 12.07.2017 р. № 482-р. Дата оновлення 12.07.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-p#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

122. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення 13.12.2022 р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>. (дата звернення 25.04.2023 р.).

123. Протокол про інтегрування шенгенських асқіс до структури Європейського Союзу від 02.10.1997 р. Конституційні акти Європейського Союзу. Ч. I / за заг. ред. Т. Качки. Київ: Вид-во «Юстініан», 2005 р. 512 с.

124. Пундор Ю.О. Про визначення змісту категорії «правосуб'єктність» у теорії права та галузевих теоріях цивільного й господарського права (порівняльно-правовий аспект). *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 60-63. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup\\_2013\\_1\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2013_1_16) (дата звернення 25.04.2023 р.).

125. Римаренко Ю.І. Міжнародне міграційне право: підручник. Університ. курс. Київ: КНТ, 2007. 640 с

126. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 1 пункту 4 Положення про паспортну службу органів внутрішніх справ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України (справа щодо прописки) від 14.11.2001 р. № 15-рп/2001/ URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-01#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

127. Савицький В.В. Правове регулювання трудової міграції в Європейському союзі: дис. ... д-ра філос. у галузі права. Київ, 2021. 206 с.

128. Савчук О.В. Публічне адміністрування трудової міграції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 258 с.

129. Саїв С.С. Правове регулювання міграції та реєстрації фізичних осіб в Україні (адміністративно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 190 с.

130. Скаун О.Ф. Теорія права і держави. 4-те вид., стереотип.: підручник. Київ: Алерта, 2021. 528 с.

131. Словник юридичних термінів іншомовного походження / за ред. Ситько О.М., Шаповаленко Н.М. Одеса, 2013. 44 с.
132. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
133. Столбовой В.М. Регулювання зовнішньої міграції адміністративно-примусовими методами: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 216 с.
134. Теорія держави і права: підручник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О.М. Бандурки. Харків, 2018. 416 с.
135. Тиндик Н.П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук. Львів, 2009. 526 с.
136. Тиндик Н.П. Адміністративно-правовий механізм регулювання міграції в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ірпінь, 2009. 47 с.
137. Тітов І.Б. До питання про систему забезпечення громадян України за кордоном. *Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми*. Харків, 2019. С. 222–223. URL: [https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/17\\_05\\_2019/pdf/109.pdf](https://univd.edu.ua/general/publishing/konf/17_05_2019/pdf/109.pdf). (дата звернення 25.04.2023 р.).
138. Трудові міграції у період трансформації соціально-економічних відносин в Україні: автореф. дис. ... канд. соціол. наук. Харків, 2007. 19 с.
139. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014 р. Дата оновлення: 25.10.2022. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).
140. Харитонova О.І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії): монографія. Одеса: Юрид. л-ра, 2004. 328 с.
141. Цекалова Н.І. Міграційне право у системі адміністративного права України: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2016. 242 с.

142. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#top>.

143. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. Дата оновлення: 06.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

144. Чехович С.Б. Елементарний курс міграційного права України: конспект лекцій: навч. посіб. Київ: МАУП, 2004. 216 с

145. Чехович С.Б. Правове регулювання міграційних процесів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 1998. 16 с.

146. Чуб А.В. Адміністративна правосуб'єктність приватної особи. *Право та державне управління*. 2020. № 3. С. 53–59.

147. Шейбут Д.В. Публічне адміністрування у сфері міграції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2020. 210 с.

148. Шкарупа К.В. Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції: автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Харків, 2021. 40 с.

149. Юськів Б.М. Політичний вимір міжнародної трудової міграції європейських країн в умовах глобального розвитку: автореф. дис. ... д-ра політ. наук. Чернівці, 2010. 35 с.

150. Ясь О.В. Еміграція. Енциклопедія Сучасної України: онлайн-версія / ред. кол.: І.М. Дзюба та ін.; НАН України, НТШ. Київ: Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2009. URL: <https://esu.com.ua/article-17837> (дата звернення 25.04.2023 р.).

151. Bila-Tiunova, L. Participation of civil society in public administration: prospects for international experience implementation in Ukraine. *Humanities, Social Sciences Reviews*. 2019. 7(5), P. 757–764.

152. International Organization for Migration (IOM) Definition of «Migrant». URL: <https://www.iom.int/about-migration> (дата звернення 25.04.2023 р.).



153. Veronika Posmitna. The concept and interrelation between administrative legal personality and administrative legal status of migrants. *Knowledge, Education, Law, Manegement* 2020. № 6 (34), vol. 2 P. 178–188.

## РОЗДІЛ 2

### ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ МІГРАНТІВ В УКРАЇНІ

#### 2.1. Виникнення та припинення адміністративної правосуб'єктності мігрантів

Характеристика адміністративної правосуб'єктності мігрантів первинно вимагає встановлення моменту її виникнення та припинення, а також підстав та умов, що зумовлюють це. Необхідність достеменного з'ясування темпоральних аспектів адміністративної правосуб'єктності зумовлюється також тим, що лише з моменту її виникнення з'являється можливість використання поняття «мігрант», оскільки до цього відповідною правосуб'єктністю такі фізичні особи не володіють.

Доцільним видається розпочати аналіз із з'ясування загальних підстав та умов виникнення та припинення адміністративної правосуб'єктності, з урахуванням визначеного у п. 1.2. цієї роботи її поділу на адміністративну правоздатність, адміністративну дієздатність та адміністративну деліктоздатність.

Адміністративна правоздатність розглядається як здатність суб'єкта мати права й обов'язки, передбачені нормами адміністративного права [1, с. 193]; «як визнана законом за громадянином фактична можливість бути суб'єктом адміністративного права, мати права та обов'язки адміністративно-правового характеру» [23, с. 48, 148]; «як фактична можливість особи (громадянина) бути носієм прав і обов'язків у сфері публічного адміністрування, вона виникає з моменту народження людини й підтверджується документами про громадянство – паспортом громадянина України, а для осіб до 14 років – свідоцтвом про народження»

[14, с. 229]. Адміністративна правоздатність не обмежується та не підлягає відчуженню, навіть з власної волі або бажання особи.

Дослідження адміністративної правоздатності як елемента правосуб'єктності індивідуальних суб'єктів адміністративного права надало змогу О. Зубрицькій виокремити такі ознаки:

«відсутніми є позитивне правове регулювання та безпосереднє визначення категорії в законодавстві;

може бути потенційно притаманною будь-якій людині;

обумовлена нормами адміністративного права та характером адміністративних правовідносин (організаційно-виконавчими та розпорядчими);

не залежить від волі чи іншого психологічного стану суб'єкта;

виникає з моменту народження та припиняється в момент смерті;

є передумовою для виникнення адміністративної дієздатності;

співвідноситься з правовим статусом суб'єкта як право на можливість використання правового статусу» [16, с. 103].

Із більшістю ознак адміністративної правоздатності, яких було визначено О. Зубрицькою, можна погодитися, але вважаємо за необхідне висловити й деякі зауваження до окремих із них. Так, ознака, яка полягає у відсутності позитивного правового регулювання та безпосереднього визначення категорії адміністративної правоздатності в законодавстві, видається необґрунтованою, оскільки у п. 1.2. цієї роботи акцентовано увагу на тому, що поняття «правосуб'єктність» та окремі її складові елементи, зокрема правоздатність, все ж таки поступово набувають нормативної регламентації. Спірною також є ознака стосовно до всіх видів мігрантів щодо того, що адміністративна правоздатність виникає з моменту народження та припиняється в момент смерті. Особливістю адміністративної правоздатності, як і загалом адміністративної правосуб'єктності мігрантів, є як раз момент її виникнення.

Загальновизнаною є позиція, що адміністративна правоздатність виникає з моменту народження фізичної особи, а припиняється моментом смерті. Водночас, у зазначеному вигляді це правило є застосовним виключно до громадян України, оскільки лише вони набувають адміністративної правоздатності від народження, триває вона протягом усього їх життя та припиняється моментом смерті. Більше того, адміністративна правоздатність громадян України залежить від віку, статі, стану здоров'я, освіти та інших демографічних ознак, а також може різнитися, змінюватися, що має прояв у можливості набуття протягом життя нових прав та обов'язків.

Така категорія фізичних осіб, як іноземці та особи без громадянства, набувають адміністративної правоздатності дещо в інший момент. В адміністративному праві існують різні думки з приводу цього питання. Деякі науковці пов'язують виникнення правоздатності в цілому, та адміністративної, зокрема, в іноземних громадян і осіб без громадянства з моментом їх прибуття на територію України, і припинення з виїздом в іншу державу. Інша точка зору полягає в тому, що адміністративна правоздатність виникає після одержання дозволу на в'їзд в Україну й оформлення відповідних документів.

Підтвердженням другої точки зору є те, що в іноземців та осіб без громадянства ще до в'їзду на територію України вже виникає так звана обмежена адміністративна правоздатність. До неї можна віднести право на безперешкодне перетинання кордону України, провезення або пересилання особистих речей. Уявляється, зазначений вище підхід щодо адміністративної правоздатності іноземних громадян та осіб без громадянства можна підтримати.

Суперечливою є позиція щодо виокремлення обмеженої правоздатності іноземців та осіб без громадянства. Так, на думку О.М. Бандурки, «в іноземного громадянина, що прибув до нашої країни, настає спочатку обмежена правоздатність (у момент одержання дозволу на

в'їзд та оформлення документів у посольстві чи консульстві), потім повна (з моменту прибуття на територію держави). Припинення правоздатності відбувається в разі виїзду іноземного громадянина за межі держави чи зміни громадянства» [2, с. 145–146]. Але з позицій теорії права та адміністративного права діє загальне правило, за яким правоздатність будь-якої фізичної особи настає з народженням і припиняється у зв'язку з її смертю. Загальній та спеціальній правоздатності (до якої належить і адміністративно-правова) є притаманною така ознака, що вона невіддільна від особи, інакше кажучи людину не можна позбавити правоздатності, так само, як її не можна «відібрати» або «обмежити». Положення щодо того, що правоздатність людини настає з народженням і припиняється з її смертю закріплено у нормах міжнародно-правових актів, зокрема, аналіз норм Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. [20] надає можливість зробити висновок, що громадянські та політичні права людини мають надпозитивне походження і належать кожній людині від народження.

За загальним правилом, обсяг адміністративної правоздатності, відповідні права та свободи, встановлені для громадян України, у цілому відповідають та рівнозначно стосуються також іноземних громадян та осіб без громадянства. Однак, це не дозволяє погодитися з висловленою в юридичній літературі точкою зору щодо того, що обсяг правоздатності у громадян України та іноземців однаковий [10, с. 63]. Законодавством України можуть встановлюватися певні виключення та деякі обмеження щодо правоздатності іноземців.

Адміністративна дієздатність розглядається: як здатність суб'єкта самостійно, вольовими, усвідомленими діями (безпосередньо або через представника) реалізовувати надані йому права й виконувати покладені на нього обов'язки у сфері адміністративно-правового регулювання [1, с. 193]; як визнана законом спроможність громадян своїми діями набувати

та здійснювати права і виконувати обов'язки адміністративно-правового характеру [23, с. 48, 148].

Набуття адміністративної дієздатності фізичною особою, за загально визнаним підходом, відбувається в залежності насамперед від вікових ознак. Інакше кажучи, фізична особа набуває дієздатності не одночасно з правоздатністю, а пізніше, з досягненням певного віку.

У переважній більшості адміністративно-правових джерел під час визначення моменту виникнення адміністративної дієздатності наукою адміністративного права береться за основу цивілістичний підхід, відповідно до якого дієздатність фізичної особи поділяється на часткову (з народження і до 14 років), неповну (з 14 років і до 18 років) та повну (з 18 років) (ст.ст. 31, 32, 34 Цивільного кодексу України [65]).

Основним недоліком застосування цивілістичного підходу до виокремлення видів дієздатності є неможливість застосування положень Цивільного кодексу України для визначення обсягу часткової, неповної та повної дієздатності, оскільки в указаних статтях зафіксовано лише цивільні права та обов'язки. З огляду на це, поділ адміністративної дієздатності на часткову, неповну і повну потребує відповідної спеціалізації предметно сфери публічно-правових відносин, із визначенням конкретного їх обсягу. Опосередковано на цю ж проблему звертає увагу О. Зубрицька, яка зазначає, що, на відміну від цивільної дієздатності, абсолютний обсяг адміністративної дієздатності фізичних осіб визначити неможливо у зв'язку з відсутністю прямої позитивної норми. Далі, дослідниця наголошує, що момент виникнення та припинення адміністративної дієздатності складно визначити. Вольова ознака, яка пов'язана з психологічними характеристиками особи, визначає її вік, коли виникає та припиняється часткова або повна дієздатність [15, с. 38].

Слід також розглянути особливості виникнення та припинення адміністративної дієздатності у таких категорій фізичних осіб, як громадяни України, іноземці та особи без громадянства.

Громадяни України як фізичні особи, які володіють найбільшим обсягом адміністративної правоздатності, наділяються аналогічним обсягом адміністративної дієздатності, у межах вікового цензу. Припинення адміністративної дієздатності за загальним правилом пов'язується зі смертю фізичної особи громадянина України, а також можуть бути наслідком її позбавлення у встановленому законом порядку.

Стосовно іноземців та осіб без громадянства слід застосовувати аналогічні види дієздатності, у т.ч. адміністративної, оскільки саме такі вимоги встановлено чинним законодавством, і пред'являються вони Українською державою до зазначених фізичних осіб. У теорії адміністративного права зазначається, що правосуб'єктність іноземців та осіб без громадянства в цілому виникає з моменту прибуття в Україну і завершується з часу залишення її території [5, с. 65, 73; 3, с. 81; 4, 80]. Інакше кажучи, юридичне визнання можливостей самостійної реалізації суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків іноземцями та особами без громадянства здійснюватиметься з урахуванням їх віку та відповідно до наявності певного виду адміністративної дієздатності. Припинення ж адміністративної дієздатності в іноземців та осіб без громадянства відбувається, як правило, у разі залишення території України в установленому законом порядку.

Разом із тим, доцільно звернути увагу на те, що обсяг адміністративної дієздатності (а отже, і адміністративної правосуб'єктності) може бути обмежений або особу взагалі може бути позбавлено адміністративної дієздатності, хоча в законодавстві на це немає прямої вказівки. Підґрунтям цього висновку аналогічним чином є цивільне законодавство. Обмеження або позбавлення фізичної особи дієздатності здійснюється незалежно від його належності до громадян України, іноземців або осіб без громадянства.

Адміністративна деліктоздатність визначається: як здатність особи нести адміністративну відповідальність за свої вчинки [3, с. 67]; як

здатність суб'єкта нести за порушення адміністративно-правовий норм юридичну (як, правило, адміністративну) відповідальність [1, с. 193]; як здатність особи нести юридичну відповідальність за шкоду, завдану її протиправними діями [13, с. 138].

Цікавим видається погляд А.В. Пасічник на зміст адміністративної деліктоздатності. Вчена, вказуючи на певну неузгодженість етимологічного значення терміна «деліктоздатність» із його семантичним розумінням сучасною юридичною наукою, зазначає, що фактично деліктоздатність означає здатність вчиняти делікти (від лат. *delictum* – правопорушення), тому для позначення здатності особи нести відповідальність за порушення норми права пропонує інший термін – респондоздатність (від лат. *respondeo* – відповідати) [28, с. 144]. Не вдаючись до дискусії щодо доцільності заміни поняття адміністративної деліктоздатності, вважаємо, що деліктоздатність не може зводитися виключно до можливості вчинення правопорушень (деліктів), оскільки теоретично будь-яка особа може своїми діями вчинити правопорушення, проте відповідати за них може не завжди.

Момент виникнення адміністративної деліктоздатності фізичної особи, зазвичай не уточнюється, оскільки й досі викликає наукові дискусії. Певною мірою це пов'язується з тим, що здатність фізичної особи нести юридичну відповідальність зумовлюється передусім у залежності від виду юридичної відповідальності. Так, якщо йдеться про адміністративну відповідальність, за загальним правилом, встановленим ст. 12 Кодексу України про адміністративні правопорушення, адміністративній відповідальності підлягають особи, які досягли на момент вчинення адміністративного правопорушення шістнадцятирічного віку [19]. У той же час, якщо можливість вчинення конкретних адміністративних проступків може пов'язуватись зі збільшеним віком або іншими ознаками спеціального суб'єкта.



Схожа думка висловлюється у виданні за загальною редакцією С.В. Ківалова, що адміністративна деліктоздатність за загальним правилом, настає після досягнення 16 років. Одночасно необхідно відзначити, що в ряді випадків адміністративна деліктоздатність може наступати у більш старшому віці (17 років – для призовників) [3, с. 67]. Своєю чергою А.В. Пасічник зазначає, що одночасно з набуттям дієздатності суб'єкт права набуває й іншого елементу правосуб'єктності – здатності вчиняти правопорушення [27, с. 27].

Висловлена нами у пункті 1.2. цієї роботи позиція стосовно місця деліктоздатності у структурі адміністративної правосуб'єктності в цілому також засновується на взаємообумовленості адміністративної деліктоздатності та адміністративної дієздатності, однак поряд із цим, змістовне навантаження дієздатності та деліктоздатності відрізняються між собою, ними позначено різні аспекти адміністративної правосуб'єктності.

Звертаючись до адміністративної правосуб'єктності мігрантів, моменту її виникнення та припинення, необхідно враховувати положення теорії адміністративного права, спеціалізуючи їх до мігрантів.

Як уже було встановлено у підрозділі 1.3. цієї роботи, у широкому сенсі мігрантами необхідно визнавати іммігрантів; емігрантів (у т.ч. зовнішніх трудових мігрантів); біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту; внутрішніх мігрантів (внутрішньо переміщені особи та внутрішніх трудових мігрантів). Навіть загального огляду зазначених видів мігрантів достатньо для висновку, що їх адміністративна правосуб'єктність відрізняється, як і моменти її виникнення та припинення.

У зв'язку із цим, вважаємо, що дослідження питання виникнення адміністративної правосуб'єктності мігрантів має здійснюватися відповідно до принципу диференційованого підходу до різних категорій мігрантів.

Уперше принцип диференційованого підходу до різних категорій мігрантів як принцип міграційної політики було введено Указом Президента від 18.10.1997 р. № 1166/97 «Про Основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки» [52]. У подальшому і в інших програмних документах наголошується на необхідності застосування диференційованого підходу до різних категорій мігрантів під час вирішення різних питань (зокрема, Стратегія державної міграційної політики України на період до 2025 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р [57]).

У науковій літературі спираються на цей принцип із різними цілями. Так, принци диференційованого підходу держави до вирішення проблем різних категорій мігрантів О.О. Панова зараховує до галузевих принципів державного управління у сфері міграції [26, с. 27]. О.В. Позняк зазначає, що регулювання трудових міграцій має спиратися на диференційований підхід [29, с. 27].

Застосовність цього принципу зустрічається і щодо окремих категорій мігрантів, зокрема зазначається, що «потреби в інтеграційній підтримці для різних категорій та окремих груп мігрантів можуть відрізнятися, тому програми інтеграції повинні мати диференційований підхід і адресний характер, бути орієнтованими на конкретну групу або категорію людей» [63, с. 323]. Таким чином, засвідчується не тільки розрізненість темпоральних аспектів виникнення адміністративної правосуб'єктності різних видів мігрантів, але й відмінний обсяг потенційних прав та обов'язків кожного з них.

Як основу на шляху реформування органів державної влади України та місцевого самоврядування, до компетенції яких належать питання здійснення державної міграційної політики, розглядає диференційований підхід до різних категорій мігрантів, виходячи з національних інтересів та законодавства країни, а також із міжнародних зобов'язань України

О.В. Мосьондз [25, с. 11]. Хоча у цьому випадку скоріше за все йдеться про необхідність створення такої системи цих органів, яка здатна своєю діяльністю забезпечувати диференційований підхід до різних категорій мігрантів, тобто цей принцип висувається як певна вимога до діяльності відповідних органів.

В національній доповіді Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, звернено увагу на те, що оцінка ефективності процесу інтеграції потребує розроблення системи показників інтеграції іммігрантів. Оскільки набуття членства Європейського Союзу є однією із стратегічних цілей України, а також зважаючи на те, що вже відбувається процес інтеграції українського міграційного законодавства до стандартів ЄС, орієнтація на європейський підхід оцінювання інтеграції іммігрантів видається цілком доцільною [63, с. 126].

Отже, диференційований підхід до різних категорій мігрантів серед іншого є й умовою інтеграції українського міграційного законодавства до стандартів ЄС, що вкотре підтверджує обґрунтованість обраного підходу до дослідження адміністративної правосуб'єктності мігрантів.

Характеризуючи адміністративну правосуб'єктність фізичних осіб в науці адміністративного права, традиційно визначають окремо адміністративну правосуб'єктність громадян України, іноземців та осіб без громадянства, біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, тощо. Так, М.А. Баламуш зазначає, що міграційна правосуб'єктність громадян України характеризується тим, що їх правоздатність виникає з моменту народження та припиняється з моменту їх смерті, а дієздатність має прояв у тому, що громадяни України можуть самостійно реалізовувати та набувати нових прав і обов'язків у сфері міграції. Коли йдеться про міграційну правосуб'єктність іноземців та осіб без громадянства, слід підкреслити, що правоздатність у іноземців та осіб без громадянства, які прибули в Україну, виникає з моменту їх прибуття в Україну та закінчується з моменту їх виїзду з України, а дієздатність має

прояв у тому, що іноземці й особи без громадянства можуть реалізовувати своїми діями належні їм права та виконувати належні їм обов'язки [7, с. 154-155]. Такий підхід видається помилковим, оскільки не сприяє сутнісно-змістовному визначенню адміністративної правосуб'єктності мігрантів.

Адміністративна правосуб'єктність мігрантів відрізняється не стільки їх належністю до основних груп фізичних осіб, зокрема, громадян України, іноземців та осіб без громадянства (як це відбувається на прикладі із загальною правосуб'єктністю), скільки їх приналежністю до окремих видів мігрантів. Додатково це пояснюється тим, що відповідна фізична особа, зокрема, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, можуть належати до різних видів мігрантів, як, наприклад, іноземці можуть бути іммігрантами та внутрішньо переміщеними особами, а громадяни України – емігрантами та внутрішніми мігрантами (внутрішньо переміщеними особами та внутрішніми трудовими мігрантами).

Таким чином, далі у цьому підрозділі дослідження моментів виникнення та припинення адміністративної правосуб'єктності мігрантів здійснюватиметься з урахуванням принципу диференційованого підходу до різних категорій мігрантів, а саме іммігрантів; емігрантів (у т.ч. зовнішніх трудових мігрантів); біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту; внутрішніх мігрантів (внутрішньо переміщені особи та внутрішні трудові мігранти).

Іммігранти. В абз. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про імміграцію» встановлюється, що іммігрантом є іноземець чи особа без громадянства, який отримав дозвіл на імміграцію і прибув в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримав дозвіл на імміграцію і залишився в Україні на постійне проживання.

Передусім слід сказати, що у цьому разі йдеться про два види іноземців та осіб без громадянства: тих, що не перебувають в Україні

(знаходяться на території інших держав) та тих, що вже перебувають в Україні на законних підставах (за іншою правовою підставою, аніж дозвіл на імміграцію). Для кожного із цих видів іноземців та осіб без громадянства встановлюють особливості процедури видачі дозволу на імміграцію. Так, особи, які постійно проживають за межами України, подають заяву про надання дозволу на імміграцію до дипломатичних представництв та консульських установ України за кордоном за місцем їх постійного проживання; а особи, які перебувають в Україні на законних підставах, – до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у т. ч. протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів (п. 1, абз. 1 п. 2 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про імміграцію»).

У залежності від виокремлених видів іноземців та осіб без громадянства встановлюються й обов'язкові умови для визначення особи (іноземця або особи без громадянства) іммігрантом. Так, для особи, яка знаходиться на території іншої держави; такими умовами є: (1) отримання дозволу на імміграцію та (2) прибуття в Україну на постійне проживання. Для особи, яка вже перебуває в Україні на законних підставах: (1) отримання дозволу на імміграцію та (2) залишення в Україні на постійне проживання.

Передумовою отримання правосуб'єктності іммігранта є здійснення процедури надання дозволу на імміграцію в Україну іноземців та осіб без громадянства [64, с. 347]. За загальним правилом, встановленим ч. 1 ст. 4 Закону України «Про імміграцію», дозвіл на імміграцію надається у межах квоти імміграції, тобто граничної кількості іноземців та осіб без громадянства, яким передбачено надати дозвіл на імміграцію протягом календарного року.

Згідно з положеннями ч. 2 ст. 4 Закону України «Про імміграцію» квота імміграції встановлюється Кабінетом Міністрів України у

визначеному ним порядку [45] по окремих категоріях іммігрантів у розрізі адміністративно-територіальних одиниць України.

Розглянемо та порівняємо встановлені квоти імміграції на 2022 р. [34] та 2023 р. [35] на прикладі Одеської області за окремими категоріями іммігрантів:

1) діячі науки та культури, імміграція яких відповідає інтересам України – 25 (2022 р.) та 30 (2023 р.);

2) висококваліфіковані спеціалісти і робітники, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України – 500 (2022 р. та 2023 р.);

3) особи, які здійснили іноземну інвестицію в економіку України іноземною конвертованою валютою на суму не менше 100 (ста) тисяч доларів США – без обмеження (2022 р. та 2023 р.);

4) особи, які є повнорідними братом чи сестрою, дідом чи бабою, онуком чи онукою громадян України – 100 (2022 р.) та 150 (2023 р.);

5) особи, які раніше перебували в громадянстві України – 25 (2022 р. та 2023 р.);

6) батьки, чоловік (дружина) іммігранта та його неповнолітні діти – 350 (2022 р. та 2023 р.);

8) «особи, які безперервно проживали на території України протягом трьох років з дня встановлення їм статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми – не встановлено;

9) особи, які прослужили у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту, Національній гвардії України три і більше років – 3 (2022 р.) та 2 (2023 р.)» [34; 35];

10) «особи, які служили у Збройних Силах України, Державній спеціальній службі транспорту та Національній гвардії України (незалежно від строку військової служби) і були визнані військово-лікарськими комісіями непридатними до військової служби за станом здоров'я за наслідками захворювань, поранень (травм, контузій, каліцтв), одержаних під час виконання обов'язків військової служби – не встановлено (ця

категорія іммігрантів з'явилася лише у 2023 р. та ще не визначалася Кабінетом Міністрів України)» [35].

Передбачено можливість надання дозволу на імміграцію поза квотою, зокрема: «1) одному з подружжя, якщо другий з подружжя, з яким він перебуває у шлюбі понад два роки, є громадянином України, дітям і батькам громадян України; 2) особам, які є опікунами чи піклувальниками громадян України, або перебувають під опікою чи піклуванням громадян України; 3) особам, які мають право на набуття громадянства України за територіальним походженням; 4) особам, імміграція яких становить державний інтерес для України; 5) закордонним українцям, подружжям закордонних українців, їх дітям у разі їх спільного в'їзду та перебування на території України; 6) особам без громадянства, які проживали на території України на підставі посвідки на тимчасове проживання протягом двох років з дня визнання їх особами без громадянства» [48] (ч. 3 ст. 4 Закону України «Про імміграцію»). Здебільшого передбачені випадки мають похідне значення та зумовлені наданням дозволу на імміграцію в межах відповідної квоти, зокрема надання дозволу одному з подружжя, дітям тощо. Хоча йдеться про випадки навмисного уникнення обмеження квотами окремих випадків, зокрема йдеться про осіб, імміграція яких становить державний інтерес для України, оскільки потенційна кількість таких осіб є непередбачуваною.

Здійснений аналіз свідчить, що ці обов'язкові умови є юридичними фактами, з якими пов'язується визнання особи (іноземця або особи без громадянства) іммігрантом та виникнення у нього адміністративної правосуб'єктності.

Звертаючись до виникнення адміністративної правоздатності, адміністративної дієздатності та адміністративної деліктоздатності іммігранта, необхідно зазначити таке.

Враховуючи, що іноземець та особа без громадянства стає іммігрантом лише після отримання дозволу на імміграцію та прибуття в

Україну або залишення в Україні на постійне проживання, їх здатність мати суб'єктивні публічні права та виконувати юридичні обов'язки, тобто адміністративна правоздатність, також виникає із цього моменту. Аналогічним чином виникають адміністративна дієздатність та адміністративна деліктоздатність.

Отже, з темпоральної точки зору адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність та адміністративна деліктоздатність іммігранта виникають одночасно. При цьому, як правило, йдеться про повну адміністративну дієздатність. Виключенням є випадки імміграції неповнолітніх осіб, а також осіб, яких в установленому порядку визнано недієздатними (абз. 3 п. 2 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про імміграцію»).

Таким чином, моменти виникнення адміністративної правосуб'єктності для осіб, які постійно проживають за межами України та які на законних підставах перебувають в Україні, є різними.

Перші – особи, які постійно проживають за межами України, отримавши дозвіл на імміграцію, набувають адміністративної правосуб'єктності саме з моменту прибуття в установленому законом порядку в Україну на постійне проживання.

Другі – особи, які на момент отримання дозволу на імміграцію перебувають в Україні на законних підставах, набувають адміністративної правосуб'єктності одночасно з отриманням такого дозволу на імміграцію (за умови залишення на постійне проживання в Україні).

Підтвердженням адміністративної правосуб'єктності іммігранта є посвідка на постійне проживання (ч. 2–4 ст. 11 Закону України «Про імміграцію»).

Припинення адміністративної правосуб'єктності іммігранта також має певні особливості. Вийзд іммігранта за межі території України автоматично не призводить до позбавлення дозволу на імміграцію та припинення адміністративної правосуб'єктності.



Скасування дозволу на імміграцію з підстав, передбачених ст. 12 Закону України «Про імміграцію», не призводить до одномоментного припинення адміністративної правосуб'єктності, оскільки обов'язок такого іноземця або особи без громадянства виїхати з України має бути виконано протягом місяця з дня отримання рішення про скасування дозволу на імміграцію або, навіть, видворення у порядку, передбаченому законодавством України.

Емігранти. Як уже було визначено у підрозділі 1.3 цього дослідження, емігрантом є громадянин України, який проживав на її території та вибув в установленому законом порядку на постійне проживання до іншої держави.

У зв'язку із цим, як громадяни України, так і особи, які володіють загальною адміністративною правосуб'єктністю (адміністративною правоздатністю – з народження; адміністративною дієздатністю – в залежності від досягнутого віку: частковою, неповною та повною; адміністративною деліктоздатністю – з досягненням віку, з якого настає відповідний вид юридичної відповідальності).

Можливість громадянина України стати емігрантом, а отже й набути відповідної адміністративної правосуб'єктності, засновується на праві вільно залишати територію України (за винятком обмежень, які встановлюються законом), гарантованого ч. 1 ст. 33 Конституції України [22].

Порядок реалізації зазначеного права визначається перш за все положеннями законів України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України» [53], «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [37] та окремими підзаконними актами, до яких належать, зокрема Порядок провадження за заявами про оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання, затвердженого наказом Міністерства

внутрішніх справ України від 16.08.2016 р. № 816. Зазначеними нормативними актами визначаються й умови набуття адміністративної правосуб'єктності емігранта.

Загалом у науковій літературі виділяються такі стадії процедури надання публічних послуг у сфері міграції та громадянства: 1) звернення фізичної особи і прийняття заяви до розгляду уповноваженим підрозділом органу публічної адміністрації; 2) розгляд справи; 3) винесення рішення (видача посвідчення, посвідки, паспорта, довідки, запрошення, реєстрації, дозволу тощо); 4) оскарження прийнятого рішення (факультативна) (на практиці передбачена тільки у судовому порядку); 5) виконання рішення [17, с. 10]. У свою чергу, В.В. Юрченко пропонує, розглядати структуру процедури надання електронної послуги у сфері міграції та громадянства у вигляді таких п'яти стадій: «1) реєстрація (оформлення) звернення суб'єкта звернення; 2) опрацювання звернення; 3) оформлення (погодження) результату надання електронної послуги; 4) оскарження рішення (факультативна стадія); 5) видача й реєстрація результату надання електронної послуги» [66, с. 118].

Прийняте територіальним органом ДМС України рішення про оформлення документів для виїзду за кордон на постійне проживання оформляється шляхом заповнення відповідної відмітки в заяві (п. 2 розділу IV Порядку провадження за заявами про оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання, затверджений наказом Міністерства внутрішніх справ України від 16.08.2016 р. № 816).

При цьому, відповідно до п. 4 розділу IV зазначеного Порядку після прийняття зазначеного рішення про оформлення документів для виїзду за кордон на постійне проживання особі необхідно також:

«зняти з реєстрації своє місце проживання в Україні;

надати територіальному органу ДМС України паспорт громадянина України і паспорт громадянина України для виїзду за кордон для проставлення в них штампа про оформлення виїзду за кордон на постійне

проживання або внесення відповідної інформації до безконтактного електронного носія, який імплантовано у паспорт громадянина України у формі картки;

отримати довідку органу державної фіскальної служби про сплату податку на доходи фізичних осіб та про відсутність податкових зобов'язань з такого податку, яка подається до органів митного контролю під час перетинання митного кордону України та є підставою для проведення митних процедур» [53].

У подальшому територіальний орган ДМС України, після отримання зазначених документів, проставляє у паспортах громадянина України штампи про оформлення виїзду за кордон на постійне проживання, які скріплюються печаткою, або вносить інформацію про оформлення виїзду за кордон на постійне проживання, які вносить до безконтактного електронного носія паспорта, а також забезпечує внесення відповідної інформації до Єдиного державного демографічного реєстру.

При цьому, слід враховувати випадки, встановлені ст. 6 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України», в яких тимчасово обмежується право громадян України на виїзд із України, а також в інших випадках, зокрема обмеження на виїзд з міркувань безпеки громадян (наприклад, у разі виникнення у будь-якій іноземній державі надзвичайної ситуації, що унеможливило створення в ній умов для безпеки громадян України, згідно зі ст. 9 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України»).

Таким чином, виключно після цього, громадянин України має право виїхати на постійне проживання до іншої держави. Отже, про виникнення адміністративної правосуб'єктності емігранта можна говорити лише після оформлення у встановленому порядку зазначених документів та виїзду до іншої держави. Підтвердження наявності адміністративної правосуб'єктності емігранта буде належним чином оформлено документи для виїзду за кордон на постійне проживання.

З усіх інших питань правове регулювання перебування емігрантів у відповідній державі здійснюється відповідно до законодавства такої держави. В окресленому аспекті доцільно згадати положення Закону України «Про міжнародне приватне право». Так, виникнення і припинення цивільної правоздатності, а також цивільна дієздатність фізичної особи визначаються її особистим законом (ч. 1 ст. 17, ч. 1 ст. 18). При цьому особистим законом фізичної особи вважається право держави, громадянином якої вона є (ч. 1 ст. 16), а якщо «фізична особа є громадянином двох або більше держав, її особистим законом вважається право тієї з держав, з якою особа має найбільш тісний зв'язок, зокрема, має місце проживання або займається основною діяльністю» (ч. 2 ст. 16) [49]. У цілому наведені положення є актуальними і для адміністративних правоздатності та дієздатності. Таким чином, емігрант, навіть перебуваючи за межами території України, зберігатиме адміністративну правосуб'єктність.

Припинення адміністративної правосуб'єктності емігрантів за загальним правилом здійснюється після повернення на постійне проживання в Україну, але можливим є і припинення їх адміністративної правосуб'єктності у разі спливу строку документів для виїзду за кордон на постійне проживання.

Зовнішні трудові мігранти є окремим та одним із найчисельніших видів емігрантів, у зв'язку з чим характеристика їх адміністративної правосуб'єктності є актуальною. Адміністративна правосуб'єктність зовнішніх трудових мігрантів визначається нормативними актами, що регулюють статус емігрантів, а також положеннями Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» [47].

Водночас, із з'ясуванням конкретних моментів виникнення та припинення адміністративної правосуб'єктності зовнішніх трудових мігрантів постають проблеми. Пов'язано це, зокрема з тим, що положеннями Закону України «Про зовнішню трудову міграцію», по-

перше, не визначаються чіткі умови, з настанням яких особа набуватиме ознак зовнішнього трудового мігранта та володітиме відповідною адміністративною правосуб'єктністю, та, по-друге, не вимагається оформлення в Україні будь-яких документів, необхідних для виїзду за кордон з метою працевлаштування.

Враховуючи, що зовнішня трудова міграція визначається як переміщення громадян України, пов'язане з перетинанням державного кордону, з метою здійснення оплачуваної діяльності в державі перебування (п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію»), доцільно було б припустити, що зовнішнім трудовим мігрантом може вважатися лише громадянин України, який перетнув державний кордон, з певною метою – здійснення оплачуваної діяльності в державі перебування. У такому разі момент перетину державного кордону і міг бути використаний нами для визначення моменту виникнення адміністративної правосуб'єктності зовнішнього трудового мігранта.

Але, заперечує використання зазначеного підходу законодавча дефініція поняття «трудоий мігрант», якої встановлено у п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» [47], а саме громадянина України, який здійснював, здійснює або здійснюватиме оплачувану діяльність у державі перебування, не заборонену законодавством цієї держави. Так, за цим визначенням до трудових мігрантів (зовнішніх трудових мігрантів) віднесено громадян України, які здійснювали (тобто у минулому), здійснюють (на теперішній час) або здійснюватимуть (тобто у майбутньому) відповідну діяльність.

Стосовно громадян України, які здійснювали таку діяльність, проблему визначення моменту виникнення та припинення адміністративної правосуб'єктності вирішено на рівні цього ж Закону. Так, у ч. 5 ст. 8 встановлено, що громадяни України, які здійснювали оплачувану діяльність у державі перебування до набрання чинності цим Законом, прирівнюються у своїх правах та законних інтересах до трудових

мігрантів та членів їхніх сімей. Таким чином, допускається зворотна дія положень цього Закону, у т.ч. в частині їх адміністративної правосуб'єктності.

Громадяни України, які здійснюють на теперішній час оплачувану діяльність у державі перебування, не заборонену законодавством цієї держави, очевидно, володіють адміністративною правосуб'єктністю зовнішнього трудового мігранта, проте коли саме вона у них виникла та, відповідно, коли припиниться – невідомо.

У випадку з громадянами України, які тільки планують здійснювати відповідну оплачувану діяльність у державі перебування, не заборонену законодавством цієї держави, з'ясування моменту виникнення правосуб'єктності в цілому, а також адміністративної правосуб'єктності, взагалі є неможливим, оскільки, окрім прагнення здійснювати таку діяльність (невідомо чим підтверджуваного), жодних об'єктивізуючих фактів або документів немає.

У зв'язку з цим, під зовнішнім трудовим мігрантом необхідно розуміти громадянина України, який виїхав з України до іншої держави з метою здійснення оплачуваної діяльності, не забороненої законодавством цієї держави, або здійснював таку діяльність. Враховуючи викладене, вважаємо за необхідне п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» викласти у такій редакції: «4) зовнішній трудовий мігрант – громадянин України, який виїхав з України до іншої держави з метою здійснення оплачуваної діяльності, не забороненої законодавством цієї держави, або здійснював таку діяльність».

З урахуванням цього, адміністративна правосуб'єктність зовнішнього трудового мігранта виникатиме з моменту перетину державного кордону України до іншої держави, з метою здійснення оплачуваної діяльності не заборонену законодавством цієї держави.

Біженці та особи, що потребують додаткового або тимчасового захисту. Враховуючи, що положеннями Закону України «Про біженців та

осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [31] окремо визначається порядок набуття статусу біженця та осіб, що потребують додаткового захисту, та осіб, що потребують тимчасового захисту, вирішення питання виникнення та припинення їх адміністративної правосуб'єктності вважаємо за доцільне здійснювати аналогічним чином.

Виникнення адміністративної правосуб'єктності у біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, пов'язується із прийняттям ДМС України рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Слід також враховувати, умови, встановлені у ст. 6 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [31], за яких особа не може бути визнана біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Після прийняття зазначеного рішення, згідно з ч. 6 ст. 10 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «іноземець або особа без громадянства визнаються біженцем в Україні або особою, яка потребує додаткового захисту, та вважаються такими, які постійно проживають в Україні з моменту прийняття рішення про визнання їх біженцями, або які безстроково на законних підставах перебувають на території України» [31].

Підтвердженням виникнення адміністративної правосуб'єктності біженця та особи, що потребує додаткового захисту, є посвідчення біженця та посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту відповідно, яке оформляється на підставі рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту строком у п'ять років (ч. 8, 11 ст. 10 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту»).

Припинення адміністративної правосуб'єктності біженця та особи, що потребує додаткового захисту, настає з підстав, передбачених ст. 11 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» у разі втрати або позбавлення статусу біженця та

додаткового захисту, а також скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.

Виникнення адміністративної правосуб'єктності в осіб, що потребують тимчасового захисту, пов'язується з одночасним існуванням таких умов:

«настанням певних надзвичайних подій (зокрема зовнішньої агресії, іноземної окупації, громадянської війни, зіткнень на етнічній основі, природних чи техногенних катастроф або інших подій, що порушують громадський порядок у певній частині або на всій території країни походження);

масове прибуття на територію України з країни, яка має спільний кордон з Україною, іноземців та осіб без громадянства у зв'язку з такими надзвичайними подіями;

прийняття Кабінетом Міністрів України постанови про надання особам, які масово прибувають в Україну з країни, яка має спільний кордон з Україною, у зв'язку з подіями тимчасового захисту» [31].

З моменту прийняття Кабінетом Міністрів України відповідної постанови про надання тимчасового захисту такі особи набувають адміністративної правосуб'єктності. У зв'язку з тим, що тимчасовий захист надається колективно, тобто одночасно значній кількості осіб (іноземців та осіб без громадянства), в усіх них адміністративна правосуб'єктність також виникає одночасно. Підтвердженням виникнення адміністративної правосуб'єктності у повнолітньої особи, що потребує тимчасового захисту, є посвідчення особи, якій надано тимчасовий захист в Україні, що видається відповідно до положень ч. 4 ст. 18, ст. 23 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [31].

Особливістю адміністративної правосуб'єктності осіб, що потребують тимчасового захисту, також є її тимчасовий характер. Оскільки за загальним правилом, установленим ч. 3 ст. 18 Закону України



«Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «тимчасовий захист особам надається Кабінетом Міністрів України на строк до припинення обставин у країнах їх походження, у зв'язку з якими вони змушені були прибути на територію України, але не більш як на один рік, з можливістю продовження але не більш як на один рік, після спливу якого їх адміністративна правосуб'єктність припиняється» [31].

Припинення тимчасового захисту має наслідком і припинення адміністративної правосуб'єктності відповідних осіб та, згідно з ч. 1 ст. 24 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», настає у разі повернення особи до країни походження внаслідок припинення дії обставин, за наявності яких було надано тимчасовий захист, або переїзду на проживання в іншу країну [31].

Внутрішні мігранти. До цієї групи мігрантів, як було встановлено вище, відносимо внутрішньо переміщених осіб та внутрішніх трудових мігрантів.

Особливості адміністративної правосуб'єктності внутрішньо переміщених осіб, з огляду на їх чисельність, а також сучасний стан, буде розглянуто окремо у пункті 2.3 цієї роботи.

Внутрішні трудові мігранти, як уже було зазначено у цьому дослідженні, є фізичними особами, до яких належать громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та здійснюють перетин меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні з метою реалізації трудової функції (працевлаштування).

Здійснення зазначеними категоріями фізичних осіб перетину меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні засновується, передусім, на свободі пересування та вільному виборі місця проживання, гарантованих ч. 1 ст. 33 Конституції України, та додатково регламентується законами України «Про свободу пересування та вільний

вибір місця проживання в Україні» [56], «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». Разом із тим, доцільно зазначити, що правова регламентація перетину меж адміністративно-територіальних одиниць України не здійснюється, у зв'язку із цим, ця категорія мігрантів не виділяється особливостями, оскільки володіє загальною адміністративною правосуб'єктністю.

З'ясування темпоральних аспектів особливостей виникнення, припинення та підтвердження адміністративної правосуб'єктності різних видів мігрантів робить можливим перехід до змістовної характеристики особливостей правосуб'єктності окремих із них.

## **2.2. Сутнісний зріз адміністративної правосуб'єктності мігрантів**

Дослідження адміністративної правосуб'єктності мігрантів вимагає визначення обсягу їх суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків, яких вони потенційно набуватимуть та реалізовуватимуть у сфері публічно-правових відносин. У протилежному випадку такі елементи адміністративної правосуб'єктності, як правоздатність та дієздатність, стають беззмістовними, оскільки не конкретизуватиметься, які саме суб'єктивні публічні права та юридичні обов'язки маються на увазі, а деліктоздатність набуває невизначеності.

Одна з вирішальних переваг демократії у цілому, усіх її елементів, прав та свобод, виражається у реальності останніх [24, с. 50]. Аналіз наукової літератури свідчить про низький рівень дослідження обсягу та змісту суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків мігрантів в Україні. Здебільшого в існуючих наукових доробках здійснюється виокремлення та надається характеристика міграційних прав та обов'язків громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Таким підходом керується М.А. Баламуш, виокремлюючи загальні міграційні права громадян України, до яких

відносить: право на громадянство; право на вихід з громадянства України чи зміну громадянства України; право на свободу пересування та вільний вибір місця проживання тощо, та загальні міграційні обов'язки громадян України, до яких відносить: обов'язок зберігати свій паспорт; обов'язок дотримуватися порядку в'їзду до іноземної держави; обов'язок дотримуватися правил перетинання державного кордону тощо [7, с. 155]. Аналогічним чином вчена характеризує загальні права іноземців та осіб без громадянства, до яких належать: право в'їхати на територію України за умови дотримання встановленого порядку в'їзду; право вільно, у будь-який час залишити територію України; право іммігрувати на постійне проживання в Україну або тимчасово прибути на визначений термін, право на притулок в Україні тощо, та загальні міграційні обов'язки іноземців та осіб без громадянства, до яких відносить: обов'язок неухильно додержуватися Конституції України та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей; обов'язок дотримуватися вимог в'їзду-виїзду, транзитного проїзду територією України та строків перебування на її території; в'їжджати на територію України за дійсними паспортними документами тощо [7, с. 155]. Основним недоліком такого підходу, на наш погляд, є неврахування диференціації мігрантів, точніше безпідставне їх звуження лише до громадян України, іноземців та осіб без громадянства.

У зв'язку із цим, здійснюємо подальше дослідження змістовного наповнення адміністративної правосуб'єктності мігрантів, з урахуванням запропонованого у п. 1.3. цієї роботи їх поділу в широкому сенсі на іммігрантів; емігрантів (у т.ч. зовнішніх трудових мігрантів); біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту; внутрішніх мігрантів (внутрішньо переміщені особи та внутрішні трудові мігранти). Крім того, вважаємо за доцільне і в цьому разі керуватися принципом диференційованого підходу до різних категорій мігрантів, оскільки кожен із них володіє різним обсягом суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків, а отже і відмінним обсягом адміністративної правосуб'єктності.

Іммігранти. З метою з'ясування змістовного наповнення адміністративної правосуб'єктності іммігрантів в Україні перш за все слід зазначити, що іммігрантами можуть бути лише іноземці та особи без громадянства, які отримали дозвіл на імміграцію і прибули в Україну на постійне проживання, або, перебуваючи в Україні на законних підставах, отримали дозвіл на імміграцію і залишилися в Україні на постійне проживання (абз. 3 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про імміграцію» [48]).

Профільним законодавчим актом, положення якого визначають умови і порядок імміграції в Україну іноземців та осіб без громадянства – Законом України «Про імміграцію» [48] права та обов'язки іммігрантів не передбачаються. Разом із тим, аналіз норм Закону України «Про імміграцію» дозволяє виокремити певні права та обов'язки іммігрантів.

До прав іммігрантів, передбачених законодавством про імміграцію, слід віднести:

право на оскарження (ч. 4 ст. 13, ст. 15 Закону України «Про імміграцію»). Зазначене право гарантує іммігранту можливості захисту, у т.ч. в судовому порядку, у разі порушення порядку та строків розгляду заяв про надання дозволу на імміграцію, рішень, дій чи бездіяльності уповноважених органів, а також протиправного прийняття рішення про скасування дозволу на імміграцію. При цьому, оскарження рішення про скасування дозволу на імміграцію забезпечується тим, що рішення про відворення такого іммігранта не приймається до набрання рішенням суду законної сили;

право повторно подати заяву про надання дозволу на імміграцію, однак його реалізація, згідно зі ст. 14 Закону України «Про імміграцію», допускається не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення про відмову у наданні дозволу на імміграцію чи його скасування. Слід сказати, що у разі закінчення строку дії дозволу на імміграцію або не звернення протягом періоду дії дозволу до уповноважених органів для оформлення довгострокової візи або посвідки, відповідна особа може реалізувати право

повторно подати заяву про надання дозволу на імміграцію без обмеження строком.

Обов'язками іммігрантів, передбаченими законодавством про імміграцію, є:

обов'язок іммігранта особисто «протягом періоду дії дозволу звернутися до закордонних дипломатичних установ України із заявою про оформлення довгострокової візи, якщо вони постійно проживають за межами України або до територіального підрозділу за місцем проживання із заявою про видачу посвідки на постійне проживання, якщо вони перебувають на законних підставах в Україні (абз. 2-4 п. 19 Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, затвердженого постановою КМУ від 26.12.2002 р. № 1983» [45]);

обов'язок іммігранта після його прибуття в Україну звернутися протягом п'яти робочих днів до ДМС України із заявою про видачу йому посвідки на постійне проживання (ч. 2 ст. 11 Закону України «Про імміграцію», абз. 2 п. 19 Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, затвердженого постановою КМУ від 26.12.2002 р. № 1983);

обов'язок зареєструватися за місцем постійного проживання, а в разі зміни місця проживання перереєструватися у порядку, встановленому для громадян України (абз. 6 п. 19 Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень, затвердженого постановою КМУ від 26.12.2002 р. № 1983);

обов'язок виїхати з України протягом місяця з дня отримання копії рішення про скасування дозволу на імміграцію (ч. 2 ст. 13 Закону України «Про імміграцію»). У разі невиконання цього обов'язку до такої особи

застосовуються примусові заходи у вигляді видворення у порядку, передбаченому законодавством України.

При цьому, ст. 3 Закону України «Про імміграцію» передбачено, що правовий статус іммігранта в Україні визначається Конституцією України, цим Законом, іншими законами України та прийнятими відповідно до них нормативно-правовими актами. Очевидно, що у цьому випадку про правосуб'єктність іммігрантів у цілому та адміністративну правосуб'єктність, зокрема, не йдеться, проте, з урахуванням запропонованого підходу стає зрозумілим, що права та обов'язки іммігрантів встановлюються не Законом України «Про імміграцію», а іншими актами.

Внаслідок цього, для з'ясування обсягу суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків іммігрантів (іноземців та осіб без громадянства) слід брати до уваги перш за все положення законодавчих актів, які встановлюють права та обов'язки іноземців та осіб без громадянства. Однак, суб'єктивні публічні права та юридичні обов'язки іноземців та осіб без громадянства, передбачені Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [54], є загальними стосовно іммігрантів. На підтвердження цієї тези слід навести положення ч. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», згідно з яким іноземці та особи без громадянства можуть відповідно до Закону України «Про імміграцію» іммігрувати в Україну на постійне проживання. Інакше кажучи, право на імміграцію, а отже і відповідні суб'єктивні публічні права та юридичні обов'язки іммігрантів, можуть набуватися тільки іноземцями та особами без громадянства.

Враховуючи це, видається за необхідне доповнити Закон України «Про імміграцію» новою ст. 3<sup>1</sup> «Права та обов'язки іммігрантів» такого змісту:

«1. Іммігранти користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як іноземці та особи без громадянства і громадяни України, за винятками, установленними Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

## 2. Основними правами імігрантів в Україні є:

на визнання їх правосуб'єктності та основних прав і свобод людини;

на оскарження рішень, дій чи бездіяльності;

повторно подати заяву про надання дозволу на іміграцію в установленому цим Законом порядку;

відмовитися від дозволу на іміграцію;

інші права, передбачені законодавством України.

## 3. Основними обов'язками імігрантів в Україні є:

неухильно додержуватися Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, інтереси суспільства та держави;

особисто протягом періоду дії дозволу звернутися до закордонних дипломатичних установ України із заявою про оформлення довгострокової візи, якщо вони постійно проживають за межами України та до територіального підрозділу за місцем проживання із заявою про видачу посвідки на постійне проживання, якщо вони перебувають на законних підставах в Україні;

після прибуття імігранта в Україну звернутися протягом п'яти робочих днів до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (іміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів із заявою про видачу йому посвідки на постійне проживання;

зареєструватися за місцем постійного проживання, а в разі зміни місця проживання перереєструватися у порядку, встановленому для громадян України;

виїхати з України протягом місяця з дня отримання копії рішення про скасування дозволу на іміграцію».

Емігранти. Ця категорія мігрантів, як уже було встановлено у п. 1.3. цього дослідження, представлена виключно громадянами України, які

приживали на території України та з будь-яких причин вибули у встановленому законом порядку на постійне проживання до іншої держави. Враховуючи це, первинно емігранти володіють загальною адміністративною правосуб'єктністю громадян України, а отже й наділяються усіма правами та обов'язками громадян України. На підтвердження цього слід навести положення Закону України «Про порядок виїзду з України і виїзду в Україну громадян України» [53], в яких встановлено, що на громадян України, які звернулися з клопотанням про виїзд з України, поширюються усі положення чинного законодавства, вони користуються усіма правами і несуть встановлені законом обов'язки (ч. 2 ст. 1); за громадянами України зберігаються на її території майно, кошти, цінні папери та інші цінності, що належать їм на праві приватної власності (ч. 2 ст. 1).

Не менш важливим в аспекті дослідження суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків, яких набуватиме емігрант, є те, що їх конкретний перелік та особливості реалізації регулюються відповідно до законодавства держави, в якій перебуває відповідний емігрант. Це не виключає здійснення Українською державою, її органами, у т.ч. дипломатичними та консульськими установами, сприяння в реалізації та захистові прав, свобод та інтересів емігрантів, які є громадянами України, а також застосування до них положень міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Разом із тим, враховуючи мету цього дослідження, необхідним є визначення та характеристика прав та обов'язків, якими наділяються громадяни України як емігранти. Так, слід назвати такі права емігрантів:

на в'їзд в Україну (ч. 4 ст. 1 Закону України «Про порядок виїзду з України і виїзду в Україну громадян України») випливає з конституційного положення, зафіксованого у ч. 2 ст. 33 Конституції України [22], згідно з яким громадянина України не може бути позбавлено права у будь-який час повернутися в Україну, та не підлягає обмеженню ні за яких підстав;



на оскарження рішень, дій чи бездіяльності з питань виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України (ст. 8 Закону України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України») забезпечує можливість захищати свої права та інтереси у разі їх порушення органами державної влади, їх посадовими особами та ін.

Зовнішні трудові мігранти. Як уже було зазначено у цій роботі, зовнішні трудові мігранти, які в Законі України «Про зовнішню трудову міграцію» [47] називаються трудовими мігрантами, як емігранти є громадянами України, які здійснювали, здійснюють або здійснюватимуть оплачувану діяльність у державі перебування, не заборонену законодавством цієї держави. У зв'язку із цим, зовнішні трудові мігранти аналогічно емігрантам володіють усіма правами та обов'язками як громадяни України, а також наділяються додатковими правами та обов'язками як зовнішні трудові мігранти.

Аналіз положень законодавства про зовнішню трудову міграцію дозволяє констатувати, що основні права та обов'язки зовнішніх трудових мігрантів, а також гарантії їх реалізації, регулюються законодавством держави перебування та міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Звідси випливає, що положеннями чинного законодавства України не врегульовують склад та порядок реалізації прав і обов'язків зовнішніх трудових мігрантів.

Поряд із цим, у чинному законодавстві України зустрічаються деякі особливості реалізації в Україні прав та обов'язків зовнішніми трудовими мігрантами. У цьому аспекті першочергово слід зазначити, що державна політика у сфері зовнішньої трудової міграції базується на принципах забезпечення прав та законних інтересів трудових мігрантів і членів їхніх сімей та здійснюється на засадах ефективного державного регулювання процесів зовнішньої трудової міграції (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію»), що є вихідним та ціннісним орієнтиром.

Наступним засадничим положенням є сконцентрування державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції у напрямку створення умов для повернення в Україну та реінтеграції у суспільство трудових мігрантів і членів їхніх сімей (п. 5 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію»), що позначається у т.ч. й на забезпеченні їх прав, свобод та інтересів в Україні.

З урахуванням цього видається за доцільне проаналізувати особливості закріплення та реалізації окремих прав зовнішніх трудових мігрантів в Україні:

право на належні умови праці та соціальний захист (ст. 8 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію») – за загальним правилом регулюються законодавством держави перебування та міжнародними договорами України. Поряд із цим, згідно з ч. 2 ст. 8 цього Закону трудові мігранти і члени їхніх сімей можуть добровільно брати участь у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування згідно із законами України;

право на освіту та підтвердження результатів неформального професійного навчання (ст. 9 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію») – за загальним правилом загальна середня, професійно-технічна та вища освіта, здобута трудовими мігрантами і членами їхніх сімей за кордоном, визнається в Україні відповідно до законодавства (здійснюється відповідно до законодавства про освіту, зокрема законами України «Про освіту» [51], «Про фахову передвищу освіту» [58], «Про вищу освіту» [32]), а також на підтвердження результатів неформального професійного навчання відповідно до законодавства (здійснюється у порядку, встановленому постановою КМУ від 15.05.2013 р. № 340 [42]). Окрім того, за трудовими мігрантами зберігається право на здобуття освіти в Україні відповідно до законодавства;

право на інформацію (ст. 13 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію») – «зовнішні трудові мігранти мають право на отримання від

центральных та місцевих органів виконавчої влади, до повноважень яких належать питання трудової міграції, інформації про умови виїзду та працевлаштування за кордоном, ризики потрапляння в ситуації, пов'язані з торгівлею людьми, умови міжнародних договорів України щодо трудової міграції та будь-якої іншої інформації, що підвищує рівень обізнаності громадян з питань працевлаштування за кордоном з урахуванням вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» [36]. У контексті причин виїзду зовнішніх трудових мігрантів поза межі України, указана інформація набуває особливого значення, у зв'язку з чим її своєчасне отримання є надзвичайно важливим.

Біженці та особи, що потребують додаткового або тимчасового захисту. За загальним правилом, установленим ч. 1 ст. 14 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «особи, яких визнано біженцями або особами, які потребують додаткового захисту, користуються тими самими правами і свободами, а також мають такі самі обов'язки, як і громадяни України, крім випадків, установлених Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [31]. На доповнення наведеного положення слід зазначити, що біженці та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту, користуються також правами та обов'язками іноземців та осіб без громадянства, передбаченими положеннями Конституції України та Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [54], які є загальними для них, оскільки згідно з ч. 2 ст. 4 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» іноземці та особи без громадянства, яких визнано біженцями в Україні або яким надано притулок в Україні, вважаються такими, які постійно проживають на території України з моменту визнання біженцем в Україні або надання притулку в Україні.

Аналіз положень законодавства про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, дозволяє констатувати, що обсяг їх

суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків систематизовано викладено у положеннях Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», окремо стосовно біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, та стосовно осіб, які потребують тимчасового захисту.

Додатково слід звернути увагу на встановлення прав та обов'язків особи, стосовно якої прийнято рішення про оформлення документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту (ст. 13 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»), тобто осіб, стосовно яких ще не прийнято рішення про надання правосуб'єктності біженця або особи, яка потребує додаткового захисту, та осіб, яким відмовлено в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а також які втратили чи позбавлені статусу біженця або додаткового захисту (ст. 17 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»). Звісно, що зміст та призначення цих прав та обов'язків спрямовано передусім на забезпечення їх життєдіяльності до моменту вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту та, у свою чергу, осіб, яким відмовлено в оформленні документів або позбавлено правосуб'єктності біженця або особи, яка потребує додаткового захисту.

Перелік прав, якими наділяються біженці та особи, які потребують додаткового захисту, визначається у ч. 1 ст. 15 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [55]. У положеннях цієї статті підкреслюється, що біженці та особи, які потребують додаткового захисту, мають рівні з громадянами України права, тобто йдеться не стільки про закріплення спеціальних прав останніх, скільки про визнання окремих прав громадян України за біженцями та особами, які потребують додаткового захисту. Так, у ч. 1 ст. 15 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачено такі суб'єктивні публічні права:

«пересування, вільний вибір місця проживання, вільне залишення території України, крім обмежень, установлених законом; працю; провадження підприємницької діяльності, не забороненої законом; охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування; освіту; свободу світогляду і віросповідання; направлення індивідуальних чи колективних письмових звернень або особисте звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів; оскарження до суду рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб; звернення по захист своїх прав до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; безоплатну правову допомогу в установленому порядку тощо» [55].

Зобов'язані біженці та особи, які потребують додаткового захисту, згідно зі ст. 16 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»: «повідомляти протягом десяти робочих днів ДМС України про зміну прізвища, складу сім'ї, сімейного стану, місця проживання, набуття громадянства України або іншої держави, надання притулку або дозволу на постійне проживання в іншій державі; знятися з обліку і стати на облік ДМС України за новим місцем проживання у разі зміни місця проживання і переїзду до адміністративно-територіальної одиниці України, на яку поширюється повноваження іншого ДМС України; проходити щорічну перереєстрацію у строки, встановлені ДМС України за місцем проживання» [31].

Особи, які потребують тимчасового захисту, згідно зі ст. 20 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», наділяються такими суб'єктивними публічними правами: «безоплатне проживання у придатних для тимчасового перебування місцях; отримання роботи в Україні на строк, на який надано тимчасовий захист; отримання грошової допомоги, якщо в них немає інших доходів в Україні; свободу пересування територією України на тих самих умовах, що визначаються законами України для іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на

території України на законних підставах; безоплатну невідкладну медичну допомогу в державних закладах охорони здоров'я; добровільне повернення у країну походження; подання заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, у порядку, встановленому цим Законом; отримання інформації про свої права та обов'язки рідною або зрозумілою їм мовою; на виховання та навчання в державних та комунальних дошкільних, загальноосвітніх та професійних навчальних закладах (для неповнолітніх осіб, які отримали тимчасовий захист) у порядку, встановленому наказом Міністерства освіти і науки України від 07.05.2013 р. № 488» [40].

Аналіз виокремлених суб'єктивних публічних прав осіб, які потребують тимчасового захисту, свідчить про їх спеціальну орієнтованість на адміністративну правосуб'єктність осіб, які потребують тимчасового захисту під час їх перебування в Україні.

До юридичних обов'язків осіб, які потребують тимчасового захисту, відповідно до ст. 21 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», належать: дотримуватися вимог Конституції та законів України; подати всі наявні документи та достовірну інформацію про себе; пройти ідентифікацію особи у разі відсутності документів, що посвідчують особу, або у разі пред'явлення фальшивого документа; пройти реєстрацію; пройти обов'язкове медичне обстеження; виконувати інші зобов'язання нарівні з іноземцями та особами без громадянства, які на законних підставах тимчасово перебувають в Україні [54]. Причому останнє з наведених обов'язків осіб, які потребують тимчасового захисту, свідчить про те, що обов'язки іноземців та осіб без громадянства є загальними для осіб, які потребують тимчасового захисту.

Внутрішні мігранти. У цьому підрозділі досліджуватимуться лише внутрішні трудові мігранти, а особливості адміністративної правосуб'єктності внутрішньо переміщених осіб здійснюватиметься окремо у підрозділі 2.3 цієї роботи.

До внутрішніх трудових мігрантів, як було встановлено у п. 1.3. цього дисертаційного дослідження, належать як громадян України, так і іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та здійснюють перетин меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні з метою реалізації трудової функції (працевлаштування).

У зв'язку із цим, зазначені види фізичних осіб наділяються відповідно адміністративною правосуб'єктністю громадян України, іноземців або осіб без громадянства. При цьому, здійснення перетину меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні з метою реалізації трудової функції (працевлаштування) не впливає на обсяг їх адміністративної правосуб'єктності, так само, як і перелік суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків, не змінюється. Інакше кажучи, внутрішні трудові мігранти не набувають спеціальних суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків (водночас держава сприяє додатковому гарантуванню реалізації інтересів трудових мігрантів, зокрема шляхом пільгового кредитування, залучення до українських проєктів різного спрямування, збільшенні робочих місць з гідними умовами та оплатою праці тощо [30, с. 98]).

Підсумовуючи викладене у цій частині дослідження, варто зазначити, що законодавче регулювання суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків мігрантів здійснюється за принципом диференційованого підходу до окремих категорій, у зв'язку з чим конкретний обсяг суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків визначається для кожної категорії мігрантів окремо та має свої особливості практичної реалізації.

### **2.3. Особливості адміністративної правосуб'єктності внутрішньо переміщених осіб в Україні**

Дослідження питань виникнення та припинення адміністративної правосуб'єктності внутрішньо переміщених осіб, виокремлення її складових елементів та здійснення їх детальної характеристики, а також вивчення проблематики забезпечення прав цієї категорії мігрантів, є у першу чергу актуальним для тих держав, які зазнали воєнних конфліктів, природніх катаклізмів або іншого роду надзвичайних ситуацій. Як відомо, така категорія внутрішніх мігрантів, як внутрішньо переміщені особи, з'явилась в Україні у 2014 р., внаслідок збройної агресії на території окремих районів Донецької та Луганської областей, їх тимчасовою окупацією та іншими негативними чинниками обумовленими цим. Водночас, у сучасних умовах, враховуючи військову агресію проти України та введення правового режиму воєнного стану, правове регулювання адміністративної правосуб'єктності внутрішньо переміщених осіб потребує подальшого переосмислення, оскільки їхня кількість суттєво збільшилась, охопивши значно більшу частину території України. Крім того, що місця, до яких переміщувались ці особи у 2014–2015 рр. з лютого 2022 р. також стали небезпечними, та мало місце подальше внутрішнє переміщення осіб, які вже мали статус внутрішньо переміщених осіб.

Разом із цим, станом на теперішній час, є відсутнім комплексне дослідження адміністративної правосуб'єктності внутрішньо переміщених осіб та забезпечення їхньої можливості реалізувати окремі суб'єктивні публічні права (фрагментарно окреслені питання досліджено у працях В.Б. Авер'янова [1], О.Ф. Андрійко [6], Т.І. Білоус-Осінь [8], Р. Бричай [9], Ю.В. Делія [11], Я.В. Лазур [24, 68], А.В. Стрельникова [61; 62] та ін.). Водночас, поза увагою науковців й досі залишається характеристика різних аспектів адміністративної правосуб'єктності внутрішньо переміщених осіб,



моментів її виникнення та припинення, передбаченого обсягу суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків, механізмів забезпечення їх реалізації тощо. При цьому, як вірно підкреслюється в літературі, нівелювання правами внутрішньо переміщених осіб не тільки порушує їх основоположні права, але й посилює соціальну, політичну та економічну маргіналізацію, якої вони зазнають. Найголовніше, що це позбавляє їх можливості застосовувати демократичні важелі впливу у процесі прийняття рішень, які можуть вплинути на стан та якість життя, враховуючи можливість формувати національні та місцеві органи влади [67, с. 110]. Відсутність належного теоретичного опрацювання зазначених питань унеможливорює не тільки їх комплексне законодавче регулювання, але й правозастосування.

Як зазначалося у п. 1.3. цього дисертаційного дослідження, нормативне визначення поняття «внутрішньо переміщена особа» закріплене Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» (ст. 1), відповідно до якого такими «особами визнаються громадяни України, іноземці або особи без громадянства, які перебувають на території України на законних підставах та мають право на постійне проживання в Україні, яких змусили залишити або покинути своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру» [38].

Слід зазначити, що внутрішньо переміщені особи ні в Законі України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», ні в інших актах чинного законодавства мігрантами не називаються і прямо до зазначеної категорії осіб не зараховуються. Не здійснюється повноваження щодо внутрішньо переміщених осіб і ДМС України як профільний ЦОВВ. У зв'язку із цим, цілком справедливо може постати питання щодо обґрунтованості їх зарахування до внутрішніх мігрантів [46, с. 663].

Одночасно спростовувати такі сумніви та підтвердити необхідність зарахування внутрішньо переміщених осіб до внутрішніх мігрантів видається за доцільне шляхом дослідження ознак, їм притаманним. З аналізу офіційного визначення поняття «внутрішньо переміщена особа» видається за можливе виокремити такі змістовні характеристики внутрішньо переміщених осіб, як:

застосовується виключно щодо фізичних осіб – громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають і постійно проживають на території України на законних підставах. У цьому аспекті необхідно згадати думку С.Ф. Константінова щодо того, що правовий статус постійно проживаючих іноземців природно ширший ніж в іноземців, які тимчасово перебувають на території України [21, с.28]. Таким прикладом закріплення за іноземцями та особами без громадянства, які перебувають і постійно проживають на території України на законних підставах, більш широкого правового статусу є можливість набуття ними адміністративної правосуб'єктності внутрішньо переміщених осіб;

передбачає переміщення фізичних осіб поза їх власним бажанням у межах кордонів Української держави. Під переміщенням у цьому випадку мається на увазі «залишення» або «покидання» свого місця проживання під примусом, яке здійснюється у межах території України;

обумовлюється специфічними обставинами, які є загальновідомими і такими, що не потребують доведення. Така інформація може міститися «в офіційних звітах Верховного Комісара ООН з прав людини, ОБСЄ, Міжнародного Комітету Червоного Хреста і Червоного Півмісяця, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, розміщених на веб-сайтах зазначених організацій, або якщо щодо таких обставин уповноваженими державними органами прийнято відповідні рішення» (п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб») [38]. Необхідність законодавчого встановлення такого широкого переліку суб'єктів підтвердження зумовлена загальністю підстав,

внаслідок яких особи можуть бути змушені залишити своє місце проживання (зокрема збройний конфлікт, тимчасова окупація, повсюдні прояви насильства, порушення прав людини та надзвичайні ситуації природного чи техногенного характеру);

метою переміщення таких осіб є уникнення несприятливих наслідків військового та/або збройного конфлікту, тимчасової окупації, поширених проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру або їх можливість виникнення у майбутньому [46, с. 663].

Враховуючи це, внутрішньо переміщені особи мають визнаватися внутрішніми мігрантами.

Щодо темпоральних характеристик виникнення та припинення правосуб'єктності внутрішньо переміщених осіб варто взяти до уваги її дуалістичну характеристику. Фактично фізична особа, яка на законних підставах постійно проживає на території Української держави, незалежно від приналежності до окремої групи фізичних осіб (громадяни, іноземці, особи без громадянства, біженці та ін.), володіє загальною адміністративною правосуб'єктністю, яка може набувати специфічних характеристик у залежності від зміни статусу такої особи.

Варто підтримати думку Є.В. Соловйова, який зазначає, що до моменту набуття адміністративної правосуб'єктності внутрішньо переміщеною особою процес вимушеної внутрішньої міграції потребує державного регулювання, яке має вираження в сукупності заходів щодо:

«гарантування прав і свобод людини і громадянина усім громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території або на території, де є інші несприятливі обставини. Одним із практичних способів є державна підтримка внутрішньої вимушеної міграції;

забезпечення захисту від примусового внутрішнього переміщення або примусового повернення на покинуте місце проживання;

здійснення спрощеного порядку набуття правосуб'єктності внутрішньо переміщеної особи» [60, с. 85; 59, с. 148].

Підтвердженням обґрунтованості такої думки та необхідності її законодавчого втілення є ситуація з необхідністю евакуації осіб із районів ведення бойових дій. Наприклад, у положеннях Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою КМУ від 30.10.2013 р. № 841, визначається «механізм здійснення організованого вивезення (виведення) населення із зон можливого впливу наслідків надзвичайної ситуації або надзвичайної ситуації і розміщення його поза зонами дії вражаючих факторів джерел надзвичайної ситуації у разі виникнення безпосередньої загрози життю та заподіяння шкоди здоров'ю населення, а також заходів з евакуації матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення (п. 1)» [43].

Набуття спеціальної адміністративної правосуб'єктності внутрішньо переміщеної особи відбувається з моменту взяття на облік такої особи, що підтверджується довідкою встановленого законодавством зразка. Про це свідчить положення ч. 1 ст. 4 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», що факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, що діє безстроково.

Для взяття на облік внутрішньо переміщеної особи важливим є урахування таких аспектів:

передумовою набуття такої можливості є проживання фізичної особи на території, де виникли несприятливі обставини;

підставою отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи є подання заяви, форма якої затверджується Мінсоцполітики. Така заява подається особисто фізичною особою, або через законного представника (щодо малолітніх дітей, недієздатних осіб або дієздатність яких обмежено). Варто акцентувати увагу на необхідності

подання також документу, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України, законне перебування на території держави, з обов'язковою відміткою про реєстрацію місця проживання на території адміністративно-територіальної одиниці, з якої здійснюється внутрішнє переміщення у зв'язку з несприятливими обставинами. Якщо відмітка про місце реєстрації є відсутньою, факт проживання на відповідних територіях може підтверджуватися іншими документами, у т.ч. доказами (трудова книжка із записами про здійснення трудової діяльності, документ, що підтверджує право власності на рухоме або нерухоме майно, свідоцтво про базову загальну середню освіту, довідка з місця навчання, фотографії, відеозаписи тощо) [38], тобто обов'язок доказування факту проживання покладається відповідно до чинного законодавства на особу, яка набуває спеціальної адміністративної правосуб'єктності внутрішньо переміщеної особи;

уповноваженими суб'єктами щодо видачі довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи є: структурний підрозділ з питань соціального захисту населення органу державної виконавчої влади на місцевому рівні – районні, районні у місті Києві державні адміністрації; або органу місцевого самоврядування – виконавчі органи міських, районних у містах (у разі утворення) рад за місцем проживання;

на підставі довідки засвідчується засвідчує місце проживання внутрішньо переміщеної особи на період наявності підстав [38].

Офіційний облік внутрішньо переміщених осіб здійснюється шляхом ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених [44], адміністрування якої функціонально віднесено до повноважень Мінсоцполітики.

Цікавою є думка Т.І. Білоус-Осінь, яка звертає увагу на те, що офіційні дані щодо кількості внутрішніх переміщень відрізняються від реальних цифр із певною похибкою, оскільки Мінсоцполітики України обліковує виключно тих осіб, які звернулися з питань виплати належної їм пенсії або соціальної допомоги за новим місцем проживання. На практиці, здійснюється облік не

лише переселенців, але й тих, хто, продовжуючи проживати на тимчасово окупованих територіях, лише періодично повертається на територію України для отримання пенсії чи соціальної допомоги, де органи державної влади здійснюють свої повноваження повною мірою. Більше того, віднесення до компетенції Мінсоцполітики ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб не є логічним, адже ним здійснюються виплати пенсій та соціальна допомога. Вважається за доцільне ведення реєстру внутрішньо переміщених осіб на підставі даних щодо реального переміщення, а не на підставі можливості отримання пенсій чи інших соціальних виплат, на які має право особа, що проживає на території ризику [67, с. 114]. На жаль, ця думка виглядає незавершеною, оскільки вченою не висловлюються пропозиції щодо визначення суб'єкта, який здійснюватиме ведення указанного реєстру внутрішньо переміщених осіб на підставі даних щодо реального переміщення. З аналізу положень чинного законодавства та враховуючи цілі обліку внутрішньо переміщених осіб вбачається за доцільне покласти обов'язки відповідального суб'єкта за ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб на Мінреінтеграції. При цьому, доцільним є збереження повноважень щодо внесення відомостей до цієї бази за Мінсоцполітики.

Очевидним є те, що протягом відповідного строку взяття на облік внутрішньо переміщених осіб та отримання ними довідки, таким фізичним особам держава гарантує можливість реалізовувати свої права на загальних підставах (тобто в межах загальної адміністративної правосуб'єктності). Водночас, у випадку реалізації, наприклад права на медичну допомогу як внутрішньо переміщеної особи, з використанням додаткових державних гарантій, їм необхідно додатково звертатися до представників регіонального штабу, або до міжрегіональних територіальних органів Міністерства юстиції України (яке зобов'язано надавати правову допомогу), або до громадських організацій. Уявляється, що такий нормативний підхід щодо забезпечення реалізації правосуб'єктності з моменту прибуття особи до безпечної

адміністративно-територіальної одиниці перебування, до отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи є недостатнім. Більше того, з позиції інституційного забезпечення зазначених питань також є проблемні питання, особливо щодо відсутності єдиного органу державної влади, до компетенції якого віднесено вирішення питань різного спрямування внутрішньо переміщених осіб.

Припис щодо необхідності спрощення процедури підтвердження адміністративної правосуб'єктності внутрішньо переміщених осіб, у т.ч. оформлення ними усіх необхідних документів для посвідчення особи, факту місця реєстрації, що були втрачені або пошкоджені, міститься у Керівних принципах з питання переміщення осіб всередині країни (схвалених ООН у 1998 р.). Відповідно до цих Керівних принципів, влада держави зобов'язана видавати внутрішньо переміщеним особам всі документи, що підтверджують їх правосуб'єктність, та ті, що є необхідними для визнання і реалізації їхніх прав, свобод та законних інтересів. Більше того, має бути спрощеною процедура заміни втрачених документів, що виключає необхідність повернення фізичної особи до місця попереднього проживання [18].

Припинення спеціальної адміністративної правосуб'єктності внутрішньо переміщеної особи відбувається у момент скасування дії довідки про взяття на облік та внесення відповідної інформації про це до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» підставою для скасування дії довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи є такі обставини:

1) добровільна відмова фізичної особи від довідки, що ґрунтується на підставі поданої заяви;

2) вчинення кримінального правопорушення, зокрема щодо: «вчинення дій, спрямованих на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади; посягання на територіальну цілісність і недоторканність України; терористичний акт; втягнення у вчинення

терористичного акту; публічні заклики до вчинення терористичного акту; створення терористичної групи чи терористичної організації; сприяння вчиненню терористичного акту; фінансування тероризму; вчинення кримінального правопорушення проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку або військового кримінального правопорушення»;

3) повернення до фактичного місця проживання та реєстрації на момент виникнення несприятливих обставин, що призвели до необхідності набуття статусу внутрішньо переміщеної особи;

4) виїзд за межі Української держави на постійне проживання;

5) подання першочергово недостовірних відомостей для отримання довідки [38].

З моменту прийняття уповноваженим органом про рішення скасування дії довідки відповідна особа втрачає і адміністративну правосуб'єктність внутрішньо переміщеної особи.

Визначення моментів виникнення та припинення адміністративної правосуб'єктності внутрішньо переміщеної особи дозволяє перейти до визначення обсягу їх суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків, яких вони потенційно набуватимуть та реалізовуватимуть у сфері публічно-правових відносин.

У преамбулі до Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» зазначається, що цей Закон встановлює гарантії дотримання прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб. У зв'язку із цим, видається за доцільне вказати, що саме права, свободи та законні інтереси внутрішньо переміщених осіб є ціннісним орієнтиром, що зумовлює їх належне законодавче закріплення та правозастосування.

Аналіз положень чинного законодавства дозволяє виокремити такі суб'єктивні публічні права внутрішньо переміщених осіб, як:



право на реєстрацію місця проживання (ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб») – реєстрація місця проживання є обов’язком фізичної особи, яке реалізується відповідно до положень Закону України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні» [50] та постанови КМУ від 07.02.2022 р. № 265 «Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад» [12]. Стосовно внутрішньо переміщених осіб реєстрація місця проживання здійснюється за місцем, указаним у відповідній довідці про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

При цьому, ч. 2 ст. 5 цього Закону допускається, що адресою фактичного місця проживання внутрішньо переміщеної особи може бути «адреса відповідного місця компактного поселення внутрішньо переміщених осіб (адреса містечка із збірних модулів, гуртожитку, оздоровчого табору, будинку відпочинку, санаторію, пансіонату, готелю тощо)» [38];

право на отримання документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус (ст. 6 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб») – спрямовано на «забезпечення внутрішньо переміщених осіб можливістю отримати у встановленому чинним законодавством порядку документів, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, або документів, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус, до яких, згідно зі ст. 13 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [37], належать паспорт громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, посвідчення водія, посвідка на постійне проживання, посвідка на тимчасове проживання тощо» [38].

З урахуванням особливостей, притаманним внутрішньо переміщеним особам, положеннями Закону України «Про забезпечення прав і свобод

внутрішньо переміщених осіб» встановлюється за загальним правилом, згідно з яким отримання внутрішньо переміщеним особам зазначених документів здійснюється за місцем звернення внутрішньо переміщеної особи.

До інших суб'єктивних публічних прав внутрішньо переміщених осіб, передбачених ч. 1 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» належать права на: «достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров'я на території її покинутого місця проживання, а також місця її тимчасового поселення, стану інфраструктури, довкілля, забезпечення її прав і свобод; влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади; отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування; проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання за місцем перебування тощо» [38].

Окремо слід відмітити заборону дискримінації внутрішньо переміщених осіб при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що вони є внутрішньо переміщеними особами (ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»). При цьому, гарантій забезпечення дотримання цієї заборони не встановлено, у зв'язку із цим видається, що в цій частині підлягають застосуванню положення, передбачені Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [39].

Юридичні обов'язки внутрішньо переміщених осіб закріплюються у ч. 2 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», до яких належать обов'язки:

дотримуватися Конституції та законів України, інших актів законодавства – є загальним обов'язком, який поширюється на всіх фізичних осіб, громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перебувають на території України. Додатково слід зазначити, що цей обов'язок і без його

окремого закріплення у цьому Законі наявності у громадян України, іноземців та осіб без громадянства в силу їх загальної адміністративної правосуб'єктності, а отже не є спеціальним обов'язком внутрішньо переміщених осіб;

«повідомляти про зміну місця проживання структурний підрозділ з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад за новим місцем проживання протягом 10 днів з дня прибуття до нового місця проживання. У разі добровільного повернення до покинутого постійного місця проживання внутрішньо переміщена особа зобов'язана повідомити про це структурний підрозділ з питань соціального захисту населення районних, районних у місті Києві державних адміністрацій, виконавчих органів міських, районних у містах (у разі утворення) рад за місцем отримання довідки не пізніше як за три дні до дня від'їзду. Цей обов'язок є спеціальним обов'язком внутрішньо переміщених осіб, належна реалізація якого безпосередньо пов'язана з адміністративною правосуб'єктністю такої внутрішньо переміщеної особи» [38];

«у разі виявлення подання внутрішньо переміщеною особою завідомо неправдивих відомостей для отримання довідки про взяття на облік відшкодувати фактичні витрати, понесені за рахунок державного та місцевих бюджетів у результаті реалізації прав, передбачених цим Законом» [38] – за своїм змістом та призначенням обов'язком, спрямованим запобігти зловживанню правом отримати адміністративну правосуб'єктність внутрішньо переміщеної особи, а в разі виявлення таких випадків – відшкодувати фактичні витрати. Разом із цим, слід також звернути увагу на законодавче не визначення порядку обчислення цих витрат та порядку їх відшкодувати, що створює загрозу для забезпечення юридичної визначеності.

Примітно, що у положеннях ч. 2 ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» також встановлюється, що внутрішньо переміщена особа зобов'язана виконувати

інші обов'язки, визначені Конституцією та законами України [38]. З одного боку, цитоване положення виглядає вкрай очевидним, проте, з іншого спрямовано підкреслити можливість встановлення додаткових прав та обов'язків внутрішньо переміщених осіб і в інших актах чинного законодавства. Як приклад такого обов'язку, видається за доцільне навести обов'язок стати на військових облік, який передбачається положеннями Закону України «Про військових обов'язок та військову службу» [33] та положеннями абз. 5 п. 21 Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів, затвердженого постановою КМУ від 30.12.2022 р. № 1487 [41].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що внутрішньо переміщені особи є численною та специфічною категорією внутрішніх мігрантів, адміністративна правосуб'єктність у яких виникає з моменту взяття на облік такої особи, що підтверджується довідкою встановленого законодавством зразка, а припиняється з моменту скасування дії довідки про взяття на облік та внесення відповідної інформації про це до Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб. Обсяг суб'єктивних публічних прав та юридичних обов'язків, обумовлених адміністративною правосуб'єктністю внутрішньо переміщених осіб та яких вони потенційно набуватимуть та реалізовуватимуть у сфері публічно-правових відносин, встановлюється окремими законодавчими, які деталізуються у відповідних підзаконних актах та спрямовуються передусім на забезпечення належних умов та гарантій життєдіяльності внутрішньо переміщених осіб.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 2

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. 584 с.
3. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Юрид. л-ра, 2003. 920 с.
4. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Харків: Одісей, 2004. 880 с.
5. Адміністративне право: підручник / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. 2-ге вид. Харків: Право, 2013. 656 с.
6. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові гарантії реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади. *Правова держава*. 2017. Вип. 28. С. 296–305. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe\\_2017\\_28\\_38](http://nbuv.gov.ua/UJRN/PrDe_2017_28_38) (дата звернення 25.04.2023 р.).
7. Баламуш М.А. Міграційний режим в Україні (адміністративно-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2017. 206 с.
8. Біла-Тіунова Л.Р., Білоус-Осінь Т.І. Адміністративно-правовий статус громадянина України. *Juris Europensis Scientia*. 2020. № 3. С. 64–68.
9. Бричай Р. Поняття внутрішньо переміщені особи як елемент гібридної війни. *Вісник Прикарпатського університету*. Політологія. 2019. Вип. 13. С. 7–14.
10. Горбань О.П. Правове регулювання праці іноземців та осіб без громадянства в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків. 2009. 191 с.

11. Делія Ю.В. Правова характеристика визначення поняття «внутрішньо переміщена особа». *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 2 (71). С. 10–18.

12. Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 07.02.2022 р. № 265. Дата оновлення: 05.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

13. Діхтієвський П.В., Пашинський В.Й. Приватна особа в системі суб'єктів адміністративного права. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-е вид. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с. С. 123-140.

14. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

15. Зубрицька О. Адміністративна дієздатність особи як індивідуального суб'єкта адміністративного права. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3. С. 36–42.

16. Зубрицька О. Адміністративна правоздатність як елемент правосуб'єктності індивідуальних суб'єктів адміністративного права. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2015. № 3. С. 99–104.

17. Іванов С.М. Публічні послуги у сфері міграції та громадянства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Дніпро, 2021. 18 с.

18. Керівні принципи з питань внутрішнього переміщення. URL : <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/GPUkrainian.pdf> (дата звернення 25.04.2023 р.).

19. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X. Дата оновлення: 27.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

20. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (з протоколами) від 04.11.1950 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).
21. Константинов С.Ф. Адміністративно-правовий статус іноземців в Україні та механізм його забезпечення: дис. ... канд. юрид. наук. Київ. 2002. 195 с.
22. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).
23. Курс адміністративного права України: підручник / за заг. ред. В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
24. Лазур Я.В. Захист прав людини у публічному управлінні: євроінтеграційний контекст: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2021. 164 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/handle/lib/42247> (дата звернення 25.04.2023 р.).
25. Мосьондз О.В. Державна міграційна політика в сучасній Україні (адміністративно-правовий аспект): автореф. ... дис. канд. юрид. наук. Київ, 2003. 21 с.
26. Панова О.О. Принципи державного управління в сфері міграції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 8. С. 25–27. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-8/4> (дата звернення 25.04.2023 р.).
27. Пасічник А. Адміністративна правосуб'єктність юридичних осіб приватного права: монографія. Суми: Мрія-1, 2014. 126 с. (дата звернення 25.04.2023 р.).
28. Пасічник А.В. Поняття адміністративної правосуб'єктності юридичних осіб. *Підприємство, господарство і право*. 2007. № 9. С. 142–145.
29. Позняк О.В. Проблеми формування міграційної політики України в сучасних умовах. *Демографія та соціальна економіка*. 2009. № 1 (11). С. 20–28.

30. Посмітна В.В. Статус трудових мігрантів в умовах пандемії коронавірусу. *Правове життя сучасної України*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.). Одеса: Гельветика, 2020. Т. 2. С. 96–99.

31. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. № 3671-VI. Дата оновлення: 03.03.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3671-17#Text>. (дата звернення 25.04.2023 р.).

32. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

33. Про військовий обов'язок і військову службу: Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-XII. Дата оновлення: 05.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

34. Про встановлення квоти імміграції на 2022 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.01.2022 р. № 63-р. Дата оновлення: 19.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/63-2022-%D1%80#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

35. Про встановлення квоти імміграції на 2023 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.02.2023 р. № 111-р. Дата оновлення: 07.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/111-2023-%D1%80#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

36. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

37. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус: Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI. Дата оновлення:



19.11.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

38. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20 жовтня 2014 р. № 1706-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18> (дата звернення 25.04.2023 р.).

39. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI. Дата оновлення: 30.05.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

40. Про затвердження Порядку виховання та навчання в державних та комунальних дошкільних, загальноосвітніх та професійно-технічних навчальних закладах дітей осіб з числа іноземців та осіб без громадянства, яким надано тимчасовий захист в Україні: наказ Міністерства освіти і науки України від 07.05.2013 р. № 488. Дата оновлення: 07.05.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0813-13#n14> (дата звернення 25.04.2023 р.).

41. Про затвердження Порядку організації та ведення військового обліку призовників, військовозобов'язаних та резервістів: постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.2022 р. № 1487. Дата оновлення: 30.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1487-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

42. Про затвердження Порядку підтвердження результатів неформального професійного навчання осіб за робітничими професіями: постанова Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 340. Дата оновлення: 12.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

43. Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 30.10.2013 р. № 841. Дата оновлення: 10.03.2023. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2013-%D0%BF#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

44. Про затвердження Порядку створення, ведення та доступу до відомостей Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 646. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/646-2016-п#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

45. Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень: постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2002 р. № 1983. Дата оновлення: 19.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1983-2002-%D0%BF#n13> (дата звернення 25.04.2023 р.).

46. Посмітна В.В. Поняття та види мігрантів за національним законодавством України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 661–664. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/158>. (дата звернення 25.04.2023 р.).

47. Про зовнішню трудову міграцію: Закон України від 05.11.2015 р. № 761-VIII. Дата оновлення: 27.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

48. Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III. Дата оновлення: 05.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

49. Про міжнародне приватне право: Закон України від 23.06.2005 р. № 2709-IV. Дата оновлення: 23.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

50. Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні: Закон України від 05.11.2021 № 1871-IX. Дата оновлення: 01.01.2023. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1871-20#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

51. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

52. Про Основні напрями соціальної політики на 1997-2000 роки: Указ Президента України від 18.10.1997 р. № 1166/97. Дата оновлення: 18.10.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1166/97#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

53. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України: Закон України від 21.01.1994 р. № 3857-XII. Дата оновлення 30.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3857-12#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

54. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. Дата оновлення: 05.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

55. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22.09.2011 р. № 3773-VI. Дата оновлення: 05.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

56. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні: Закон України від 11.12.2003 р. № 1382-IV. Дата оновлення: 10.10.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

57. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 12.07.2017 р. № 482-р. Дата оновлення: 12.07.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

58. Про фахову передвищу освіту: Закон України від 06.06.2019 р. № 2745-VIII. Дата оновлення: 27.10.2022. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2745-19#Text>

(дата звернення

25.04.2023 р.).

59. Соловйов Є.В. Внутрішня вимушена міграція як об'єкт державного регулювання. *Теорія та практика державного управління*. 2016. 3(54). С. 146–150.

60. Соловйов Є.В. Суб'єкти державного регулювання внутрішньою вимушеною міграцією. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 15. С. 84–87.

61. Стрельников А.В. Адміністративно-правове регулювання суб'єктивних публічних прав фізичної особи в умовах цифровізації. *Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика*: монографія / авт. колектив: С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.А. Латковська та ін. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 800 с. С. 224–260.

62. Стрельников А.В. Змістовно-понятійна характеристика суб'єктивних публічних прав фізичної особи. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2020. № 4. С. 240–245.

63. Українське суспільство: міграційний вимір: нац. доповідь / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. Київ, 2018. 396 с.

64. Хлібороб Н.Є. Правосуб'єктність іммігрантів в Україні крізь призму процедури надання дозволу на імміграцію. *Правові новели*. 2023. № 19. С. 346–352.

65. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

66. Юрченко В.В. Електронні послуги у сфері міграції та громадянства: дис. ... д-ра філос. Дніпро, 2023. 239 с.

67. Bilous-Osin Tetiana, Andriy Strelnykov, Liudmila Kornuta, Olha Lavrenova The right of internally displaced persons to local government: Ukraine's

experience and international practice. *Lex localis - Journal of Local Self-Government*. 2019. Vol.8 No.2.1. P. 109–120.

68. Lazur Y., Karabin, T., Bukhanevych, O., Kanienberh-Sandul, O. & Martyniuk, O. Ensuring a balance between public and private interests in the implementation of quarantine measures. *Ius Humani. Revista de Derecho*. Vol. 9 (II) (2020), pp. 317–340. (Web of Science) DOI <https://doi.org/10.31207/ih.v9i2.257>.

### РОЗДІЛ 3

## ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ МІГРАНТІВ В УКРАЇНІ

### 3.1. Органи державної виконавчої влади як суб'єкти забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів

Для здійснення публічного адміністрування у сфері забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів важливим є функціонування єдиної системи державних (органи державної виконавчої влади; державні установи, підприємства, організації) та недержавних (органи місцевого самоврядування) суб'єктів публічної адміністрації, які відповідно до визначених законодавством повноважень здійснюють регулювання та упорядкування усіх міграційних процесів в Україні. Варто зазначити, що єдиний збалансований державний механізм регулювання міграційних процесів передбачає узгоджену взаємодію між усіма уповноваженими суб'єктами цієї сфери, забезпечуючи розподіл повноважень між ними таким чином, щоб уникати дублювання.

Органи виконавчої влади, що являють собою єдину ієрархічно побудовану систему органів, здійснюють владно-організуючу, адресну, цілеспрямовану діяльність щодо прямого, безпосереднього керівництва міграційними процесами, яка має директивно-наказовий (імперативний) характер та знаходить свій вияв у прийнятті управлінських рішень [3, с. 87]. Ці органи наділяються найбільшим обсягом повноважень, специфіка яких набуває прояву за окремим змістовними напрямками, зокрема такими, як: нормативне, кадрове, фінансове, організаційне та інформаційне забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів.

Загальноприйнятим є поділ органів виконавчої влади у залежності від характеру їх компетенції (у межах цього дисертаційного дослідження до уваги береться виключно сфера реалізації міграційної політики в

цілому, та забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів, зокрема) на таких два види:

а) органи загальної компетенції – уповноважені на здійснення публічного адміністрування на загальнодержавному рівні щодо всіх або більшості сфер суспільного життя. До органів загальної компетенції належать: КМУ, місцеві державні адміністрації, які уповноважені вирішувати загальні питання формування та реалізації політики у сфері міграції та здійснювати керівництво підвідомчих та/або підконтрольних їм органів галузевої чи міжгалузевої компетенції (КМУ) і координацію іншими суб'єктами у цій сфері (як КМУ, так і місцеві державні адміністрації);

б) органи спеціальної компетенції – здійснюють діяльність у межах одного напрямку щодо забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів (як приклад, ДМС України реалізує державну політику у сфері міграції – імміграції та еміграції).

Водночас, оскільки забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів потребує застосування значного спектра заходів регулятивного, організаційного, інформаційного та фінансового характеру, кількість уповноважених суб'єктів у цій сфері не обмежується лише суто органами виконавчої влади, а розширюється за допомогою державних установ, підприємств та організацій, що належать до сфери управління таких органів (як наприклад, Державна служба зайнятості). Зазначене обумовлює необхідність здійснення аналізу та характеристики повноважень кожного органу виконавчої влади, що забезпечує адміністративну правосуб'єктність мігрантів, з урахуванням їх компетенційного спрямування:

ті, що уповноважені на забезпечення легальної міграції (КМУ, Мінекономіки, МЗС, Мінреінтеграції, Мінсоцполітики України, ДМС України, Державна служба України з питань праці, місцеві державні адміністрації);

ті, що здійснюють протидію нелегальній міграції (МВС, Держприкордонслужба, ДМС України).

Система уповноважених органів виконавчої влади у сфері забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів являє собою вертикаль єдиної організації виконання на чолі з урядом – КМУ, від якого залежить державна політика у сфері міграції. Відповідно до положень ст. 116 Конституції України КМУ забезпечує:

а) здійснення як внутрішньої (фінансової; у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури тощо), так і зовнішньої політики Української держави (тобто у сфері міграції спрямуванням діяльності є зосередження на врегулюванні потоків не виключно іммігрантів, але й емігрантів);

б) реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та в Організації Північноатлантичного договору (що передбачає дотримання міжнародних стандартів під час формування та реалізації державної політики у сфері міграції);

в) вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина (складовим аспектом є забезпечення правосуб'єктності усіх осіб, які перебувають на території держави, незалежно від приналежності до українського громадянства);

г) здійснення заходів щодо обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю (протидія нелегальній міграції є складовим напрямком діяльності);

д) спрямування і координацію роботи міністерств, інших органів виконавчої влади [23].

Названі конституційні повноваження КМУ знаходять своє подальше відображення та конкретизацію в Законі України «Про Кабінет Міністрів України». Аналіз зазначеного закону дозволяє дійти висновку, що КМУ з метою формування та реалізації державної політики у сфері міграції виконує функції різного спрямування, зокрема щодо:



державного регулювання – здійснення комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) [71, с. 118], а також встановлення та забезпечення загальних правил поведінки (діяльності) суб'єктів суспільних відносин та коригування їх у залежності від мінливих умов [13, с. 379]. Реалізація КМУ цієї функції має вираження в ухваленні нормативних актів, спрямованих на регулювання питань міграції (еміграції та імміграції), в яких деталізуються положення законів;

планування – реалізується в таких формах, як: урядові програми, концепції різноманітних напрямів суспільного розвитку і реформування, директивні та індикативні перспективні плани, програми економічного і соціального розвитку, державні цільові програми тощо [4; 5, с. 86]. З метою реалізації цієї функції КМУ, зокрема встановлює квоти на імміграцію;

контролю та нагляду – спостереження і перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам тощо; виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт адміністрування [2, с. 33]. В сфері міграції, суб'єкти публічної адміністрації, здійснюють контрольні повноваження з метою забезпечення функціонування легальних міграційних потоків, та протидії нелегальній міграції [70, с. 635];

організації та координації – побудова розумної взаємодії між підпорядкованими та підконтрольними органами з метою оптимізації процесу досягнення кінцевого результату діяльності. КМУ визначається система центральних органів виконавчої влади та їх місце в системі органів виконавчої влади, зокрема шляхом встановлення схеми спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади КМУ через відповідних членів КМУ постановою від 10.09.2014 р. № 442 [57].

Водночас, варто акцентувати увагу на тому, що відповідно до цього Закону повноваження КМУ у сфері міграції в цілому, та адміністративної

правосуб'єктності мігрантів, зокрема, не конкретизуються. Зазначене видається цілком прийнятним з позиції віднесення цього органу до органів виконавчої влади загальної компетенції. Так, відповідно до ст. 20 КМУ забезпечує здійснення державної політики щодо регулювання міграційних процесів [51] (цілком справедливим є віднесення усіх напрямків державної міграційної політики, зокрема і забезпечення правосуб'єктності мігрантів, визначення передумов її набуття тощо).

КМУ у межах здійснення своєї компетенції видає постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. У сфері міграції спрямуванням таких актів є:

деталізація норм законодавчих актів у сфері міграційних процесів, а також їх удосконалення, з урахуванням міжнародних норм, принципів та стандартів, що обумовлюється курсом Української держави на набуття повноправного членства в ЄС;

розробка та виконання програм з питань міграції (зокрема соціально-економічного її аспекту) як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях; упорядкування заходів, що здійснюються з метою інтеграції в українське суспільство іммігрантів (іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживають на території України; біженців);

визначення порядку набуття правосуб'єктності окремими групами мігрантів.

Окремим напрямком є укладення двосторонніх міжнародних договорів з питань захисту прав мігрантів (іммігрантів та емігрантів), а також питань щодо протидії та запобігання нелегальній міграції, торгівлі людьми, реадмісії тощо. Реалізація зазначеного напрямку повноважень покликана сприяти активізації співробітництва (взаємодії) з урядами іноземних держав, міжнародними та громадськими організаціями у сфері міграції.

Слід також диференціювати повноваження КМУ у залежності від видів міграції, оскільки кожному з них є властивою певна специфіка.

Щодо регулювання питань імміграції, КМУ виконує такі повноваження:

визначає порядок формування квоти імміграції, тобто граничної чисельності мігрантів – іноземців та осіб без громадянства, яким планується надання дозволу на імміграцію протягом одного календарного року (це, наприклад, постановою КМУ від 26.12.2002 р. № 1983 затверджено Порядок формування квоти імміграції [49]);

встановлює квоту імміграції на кожний календарний рік за двома критеріями: категорія іммігрантів (іноземець, особа без громадянства, трудовий мігрант тощо) та регіональний принцип (із залежності від поточної демографічної ситуації) відповідно до пропозицій центральних та місцевих органів виконавчої влади) відповідно до пропозицій центральних та місцевих органів виконавчої влади (наприклад, розпорядженнями КМУ від 19.01.2022 № 63-р встановлено квоти імміграції на 2022 рік [36], від 07.02.2023 р. № 111-р – на 2023 рік [37]). У межах встановлення квоти КМУ здійснює взаємодію з такими ЦОВВ: МЗС – визначає перелік країн, з яких спостерігається найбільша кількість нелегальних мігрантів, та застосовує заходи щодо обмеження їх кількості; ДМС України – узагальнює пропозиції щодо квоти іммігрантів, що надаються: Міністерством культури та інформаційної політики України діячів культури, імміграція яких відповідає інтересам України; Мінсоцполітики щодо осіб, які на постійній основі проживали на території Української держави протягом трьох років з дня надання їм статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми; Мінекономіки щодо осіб, які є фахівцями, що можуть бути корисними для ринку праці та розвитку економіки держави або ті, що здійснили інвестицію в розвиток економіки України на суму не менше ста тисяч доларів США; Міністерством освіти і науки України щодо діячів науки, імміграція яких відповідає інтересам України; Міністерством оборони України щодо осіб, які проходили військову службу у Збройних Силах протягом трьох та більше років [49];

затверджує форму (зразок) для посвідки на постійне проживання, а також процедурні аспекти щодо її оформлення та видачі. На виконання цього повноваження постановою КМУ від 25.04.2018 р. № 321 [41] затверджено зразок та технічний опис бланка посвідки на постійне проживання з безконтактним електронним носієм та Порядок оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне проживання);

визначає процедуру здійснення провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію іноземцям та особам без громадянства (та іншим категоріями мігрантів) та поданнями про його скасування, а також предметну компетенцію ЦОВВ та підпорядкованих їм органів, які забезпечують виконання законодавства про імміграцію. Такий порядок затверджено постановою КМУ від 26.12.2002 р. № 1983 [49].

Особливості взаємодії КМУ із ЦОВВ, яких наділено повноваженнями щодо реалізації державної міграційної політики за окремими напрямками, має прояв у тому, що: КМУ спрямовує та координує роботу міністерств (зокрема Мінекономіки, Мінсоцполітики, МЗС, Мінреінтеграції) через міністра, до відання якого воно належить; здійснює контрольні-наглядові повноваження за діяльністю ЦОВВ щодо виконання законодавства у сфері міграції та скасовує за необхідності акти цих органів. Усі ЦОВВ, у свою чергу, є підзвітними та підконтрольними КМУ (перебувають у стані організаційної залежності органу нижчого рівня від органу вищого рівня).

Щодо реалізації державної політики у сфері зайнятості населення та трудової міграції КМУ розробляє і затверджує основні її напрями на середньостроковий період (тобто до трьох років), у яких визначаються шляхи розв'язання проблем зайнятості населення (у тому числі мігрантів) [40]. Безпосередню координацію за виконанням основних напрямів державної політики щодо зайнятості мігрантів здійснює Мінекономіки. Варто звернути увагу на те, що Мінекономіки реалізує зазначений напрям

державної політики, у першу чергу з позиції аналізу економічної складової, що обумовлює:

розробку та внесення загальних пропозицій щодо зайнятості окремих груп населення, зокрема надання громадянам додаткових гарантій у сприянні працевлаштуванню, визначення попиту та пропонування робочої сили на ринку праці, соціального захисту від безробіття, професійного навчання, регулювання трудової міграції громадян України;

забезпечення організаційної складової щодо визначення класифікації професій і методики розроблення професійних стандартів, зайнятості населення та трудової міграції, трудових відносин, соціального діалогу [29];

На підставі аналізу ст. 22 Закону України «Про зайнятість населення» видається можливим виокремлення двох пріоритетних напрямів реалізації державної політики у сфері трудової міграції Мінекономіки:

«забезпечення потреб інституційної спроможності для реалізації права особи (іммігранта, емігранта) на працю: ведення обліку осіб, які звертаються за сприянням у працевлаштуванні, та наданих їм послуг; здійснення реєстрації безробітних; видання роботодавцям дозволів на застосування праці іноземців та осіб без громадянства з веденням обліку таких дозволів; сприяння в участі щодо здійснення міжнародного співробітництва для розв'язання проблем зайнятості населення, соціального захисту громадян від безробіття та трудової міграції; ведення статистики показників попиту та пропонування робочої сили» [40];

«сприяння трудовим мігрантам у працевлаштуванні: організаційне забезпечення підбору підходящої роботи; мобільності робочої сили та зайнятості населення в регіонах з найвищими показниками безробіття, монофункціональних містах та населених пунктах, залежних від містоутворюючих підприємств; здійснення підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації безробітних з урахуванням поточної та

перспективної потреб ринку праці; запровадження додаткових заходів сприяння у працевлаштуванні осіб, які є неконкурентоспроможними на ринку праці, тощо» [40].

Через Міністра економіки спрямовує та координує свою діяльність Державна служба України з питань праці (Держпраці), яка є центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у таких сферах, як: промислова безпека, охорона та гігієна праці, здійснення державного нагляду за додержанням законодавства про працю, зайнятість населення (у тому числі мігрантів), загальнообов'язкове державне соціальне страхування тощо [44].

Варто акцентувати увагу на тому, що діяльність Держпраці стосується усіх працюючих, у тому числі трудових мігрантів, та має своїм основним спрямуванням у сфері забезпечення права на працю виконання таких завдань:

«здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення: юридичними особами приватного права, у тому числі їх структурними та відокремленими підрозділами, та фізичними особами, які використовують найману працю; в частині дотримання прав громадян під час прийому на роботу та працівників під час звільнення з роботи; використання праці іноземців та осіб без громадянства; наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця; дотримання прав і гарантій стосовно працевлаштування громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню; провадження діяльності з надання послуг з посередництва та працевлаштування» [44];

нагляд за додержанням законодавства у сфері праці та зайнятості населення ЦОВВ;

«забезпечення міжнародного співробітництва з питань, що належать до компетенції (у формі участі у підготовці та укладенні міжнародних договорів, залученні та координації міжнародної технічної допомоги,

представленні інтересів України у міжнародних організаціях), а також аналіз та узагальнення іноземного досвіду забезпечення права на працю» [44].

Регулювання міграційних потоків у межах формування та реалізації державної політики у сфері соціального забезпечення та захисту населення здійснює Мінсоцполітики – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ. З питань забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів важливого значення набуває функціональне спрямування Мінсоцполітики щодо забезпечення прав внутрішньо переміщених осіб, зокрема шляхом формування та ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб та розробки і внесення в установленому законом порядку пропозиції щодо надання державної соціальної допомоги особам, які переміщуються із тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції, іншим соціально вразливим верствам населення (зокрема іноземцям та особам без громадянства) [47]. Окрім того, Мінсоцполітики у межах здійснення реалізації соціальної політики сприяє здійсненню заходів щодо соціального захисту населення незалежно від приналежності до українського громадянства (волонтерської діяльності, з питань сім'ї та дітей, оздоровлення та відпочинку дітей, усиновлення та захисту прав дітей), запобігання та протидії торгівлі людьми, забезпечення гендерної рівності (прав та можливостей жінок та чоловіків) при вирішенні питань, що належать до предмета відання, тощо.

Самостійним напрямом діяльності є інформування населення щодо ситуації на зовнішньому ринку праці, у т.ч. про окремі приписи міжнародного законодавства з питань соціального захисту від можливих ризиків під час працевлаштування за кордоном, виокремлення мотивів переселення та проблем, які виникають у мігрантів, з метою убезпечення від вчинення ними дій, що можуть мати негативні наслідки [47].

МЗС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері зовнішніх зносин. Аналіз повноважень цього міністерства дозволяє зробити висновок, що забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів здійснюється виключно щодо емігрантів (громадян, що залишили Україну для постійного або тимчасового перебування за кордоном). Так, МЗС здійснює заходи щодо: захисту прав та інтересів громадян за кордоном; забезпечення розвитку правових зв'язків із закордонними українцями та їх громадськими об'єднаннями. Важливим напрямком діяльності є забезпечення правосуб'єктності дітей – громадян України, яких було усиновлено іноземцями або громадянами України, які постійно проживають за кордоном, здійснення нагляду за додержанням їх прав та ведення обліку. Розробляючи правила оформлення іноземцям та особам без громадянства віз для в'їзду в Україну і транзитного проїзду через її територію, МЗС не лише реалізує державну політику з візових і міграційних питань [46], але й передбачає правила набуття правосуб'єктності іммігранта.

Уявляється за необхідне зазначити, що МЗС, здійснюючи державну політику у сфері міграційних процесів, реалізує повноваження виключно щодо питань еміграції, водночас питання імміграції уповноважені вирішувати інші органи дипломатичної служби, які є йому підзвітними та підконтрольними. Такими органами є консульські установи (характеристика їх повноважень у сфері забезпечення правосуб'єктності мігрантів здійснюється у наступному підрозділі дисертаційного дослідження).

Повноваження щодо забезпечення правосуб'єктності внутрішньо переміщених осіб та громадян України здійснює Мінреінтеграції. Слід сказати, що набуття статусу громадянами України внутрішньо переміщеної особи обумовлюється тим, що ці особи покинули своє місце проживання на тимчасово окупованій території внаслідок або з метою



уникнення негативних наслідків збройного конфлікту та/або тимчасової окупації частини території Української держави та виїхали за кордон (емігрували). Мінреінтеграції, реалізуючи політику у сфері міграційних процесів, забезпечує сприяння в реалізації прав і свобод внутрішньо переміщених осіб та створення умов для добровільного повернення таких осіб до покинутого місця проживання або інтеграції за новим місцем проживання [15].

Забезпечення прав, свобод та законних інтересів внутрішньо переміщених осіб (як особливої категорії мігрантів) здійснюється шляхом реалізації таких повноважень:

- 1) гарантування дотримання норм міжнародного гуманітарного права на всій території України;
- 2) координації діяльності з надання гуманітарної допомоги цивільному населенню під час збройного конфлікту;
- 3) сприяння: реалізації прав і свобод (національно-культурних, мовних, освітніх потреб) громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території, а також прилеглих до неї територіях.

З метою здійснення захисту прав та свобод внутрішньо переміщених осіб, а в разі необхідності їх поновлення: збирає та систематизує інформацію про факти порушення прав громадян України, іноземців та осіб без громадянства, зокрема позбавлених особистої свободи внаслідок дій збройних формувань країни агресора, окупаційної адміністрації та/або державних органів на тимчасово окупованій території.

Окрім цього, Мінреінтеграції наділяється повноваженнями щодо забезпечення набуття правосуб'єктності мігранта іноземцями та особами без громадянства (шляхом внесення подання щодо видачі посвідки на тимчасове проживання), які прибувають до України як трудові іммігранти – для роботи кореспондентом або представником іноземних засобів масової інформації [15].

ЦОВВ, що реалізує державну політику у сфері міграції одразу за декількома напрямками, є МВС. Такими напрямками є:

забезпечення правосуб'єктності мігрантів – здійснюється в межах охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг;

регулювання міграційних потоків – реалізується у межах захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

протидія нелегальній міграції – становить складову міграційної політики, яку реалізує МВС, зокрема щодо як імміграції, так і щодо еміграції, запобіганню та протидії незаконній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [45].

Водночас, зазначені повноваження щодо формування та реалізації державної політики у сфері міграції є загальними, що обумовлюється наділенням більш предметними повноваженнями в зазначеній сфері ЦОВВ, що спрямовують та координують свою діяльність через Міністра внутрішніх справи України, тобто Національної поліції України, ДМС України та Держприкордонслужби. Слід погодитися з думкою, що з метою досягнення результатів у сфері протидії нелегальній міграції доречним є посилення співпраці уповноважених органів державної влади відповідної діяльності. Взаємодію між такими органами можна класифікувати за ознакою спрямованості, виокремлюючи два види:

міжвідомча (зовнішня) – це взаємодія суб'єктів нагляду, різних державних органів, їхніх служб, підрозділів і працівників між собою та з іншими учасниками процесу протидії нелегальній міграції в Україні;

відомча (внутрішня) – взаємодія між собою служб, підрозділів і працівників кожного з уповноважених суб'єктів [20, с. 42].

Так, Указом Президента України «Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією» [56] виокремлено завдання органів виконавчої влади, зокрема і МВС, щодо розробки та здійснення спільних заходів з органами, що знаходяться у підпорядкуванні та/або взаємодії, спрямованих на перекриття каналів проникнення в Україну нелегальних мігрантів, розроблення та реалізацію щорічних заходів з питань посилення контролю за в'їздом і перебуванням іноземців, осіб без громадянства та нелегальних мігрантів, насамперед у прикордонних регіонах країни. На теперішній час практичне здійснення найбільшого обсягу заходів протидії нелегальній міграції (що розробляються та затверджуються МВС) покладено функціонально на органи Національної поліції України – ЦОВВ, які служать суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічного порядку та громадської безпеки [55].

Слід зазначити, що питання протидії нелегальній міграції є важливим напрямком не лише здійснення єдиної державної міграційної політики, але й засобом гарантування правосуб'єктності мігрантів, які перебувають на законних підставах в Україні. Більше того, нелегальна міграція є дуже негативним явищем у сучасних умовах воєнної загрози та загострення міграційної ситуації у країнах Шенгенського простору [27, с. 85].

Для запобігання порушенням законодавства про правовий статус іноземців, розкриття і припинення злочинів та інших правопорушень, що вчиняються іноземцями та особами без громадянства, у т.ч. за співучастю громадян України, зміцнення контролю за створенням і функціонуванням спільних підприємств і компаній, сферу діяльності яких пов'язано з іноземним туризмом, і навчальних закладів, що здійснюють підготовку іноземців та осіб без громадянства, органи Національної поліції проводять не рідше одного разу на рік такі цільові профілактичні комплексні заходи, як «Кордон», «Рубіж», «Іноземець», «Мігрант», «Турист» і «Магістраль», мета яких – запобігання нелегальній (незаконній) міграції [28, с. 87].

Органи Національної поліції у сфері протидії та запобігання нелегальній міграції реалізують повноваження (окрім контрольно-наглядових та юрисдикційних) нормативні, що передбачають діяльність із підготовки та видання нормативних та адміністративних актів з питань розгляду пропозицій і заяв громадян [9, с. 9] тощо. Більше того, органи Національної поліції наділяються повноваженнями у сфері протидії незаконній міграції щодо виявлення спільно з підрозділами ДМС України нелегальних мігрантів, які перебувають на території Української держави незаконно, та притягнення до адміністративної відповідальності таких осіб, які порушують міграційне законодавство [12, с. 72].

ДМС України як ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується КМУ через Міністра внутрішніх справ України 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 [32], було утворено у квітні 2011 р. [11, с. 145].

Отже, правовий статус ДМС України на теперішній час визначається на рівні постанови КМУ, що певною мірою суперечить нормам Конституції. Так, у ч. 1 ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [23]. У зв'язку із зазначеним, варто погодитися з думкою О.М. Єфремова, який зазначає, що права та обов'язки ДМС України не можуть визначатися підзаконними нормативно-правовими актами, оскільки це порушує конституційні норми [18, с. 192–197].

У свою чергу, Д. Гурін наводить приклади, коли правовий статус державних органів визначається Законами України «Про державну прикордонну службу України», «Про Службу безпеки України» та зазначає, що «суттєве реформування системи центральних органів

виконавчої влади, внаслідок якого закони, що врегульовували діяльність тих органів виконавчої влади, які діяли до такого реформування, втратили чинність, а нових законів, якими визначалася б компетенція новостворених органів, ще не прийнято. Проте таке становище суперечить Конституції України, отже, важливим питанням є розробка та прийняття Закону України «Про Державну міграційну службу України» [7, с. 146].

Як уявляється, можливою є підтримка позиції щодо врегулювання правового статусу ДМС України на рівні Закону України, однак, це може бути і кодифікований законодавчий акт – Міграційний кодекс України, який містив би норми, що регулювали би державну політику та правовий статус державних органів у сфері міграції, міграційні процеси, правовий статус іноземців, осіб без громадянства та інших мігрантів.

На теперішній час органами ДМС України надається широкий арсенал адміністративних послуг, зокрема: 1) у сфері громадянства відбуваються оформлення та видача паспорта громадянина України, набуття громадянства України, прийняття до громадянства України, поновлення у громадянстві України, оформлення та видача довідки про реєстрацію особи громадянином України тощо; 2) у сфері імміграції – оформлення дозволу на імміграцію та посвідки на постійне проживання іноземцям та особам без громадянства; 3) у сфері еміграції – оформлення документів для виїзду громадян України за кордон на постійне проживання [1].

У 2021 р. розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про громадянство». Його було розроблено у зв'язку з рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 26.02.2021 р. «Про невідкладні заходи щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері громадянства» [60]. Якщо принципи законодавства України про громадянство за проектом Закону не було суттєво змінено, то з метою актуалізації положень законодавства у сфері громадянства було внесено зміни щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства

України, що, у свою чергу, може вплинути на забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів органами ДМС України. Зокрема, це стосується таких положень, закріплених у законопроекті:

унормовується, що зобов'язання припинити іноземне громадянство подається іноземцем, який подає заяву про набуття громадянства України, який є громадянином (підданим) держави, включеної КМУ до переліку держав міграційного ризику;

запроваджується декларація про відмову від іноземного громадянства та визнання себе лише громадянином України;

встановлюються підстави, за наявності яких особа не може набути громадянство України за територіальним походженням (вчинила злочин проти людства чи здійснювала геноцид, засуджена в Україні за вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину);

переглядаються підстави для втрати громадянства України;

уточнюються підстави для скасування рішення про оформлення набуття громадянства України;

передбачається можливість скасування рішення про встановлення належності до громадянства України;

надання повноважень державним органам, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України, під час розгляду та вирішення питань громадянства України та виключно для цілей ідентифікації особи, підтвердження інформації та/або документів, пов'язаних з провадженням за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконанням прийнятих рішень, в установленому порядку безоплатно отримувати інформацію;

передбачається обов'язок особи, яка звертається для вирішення питань громадянства України, або її законного представника на надання письмової згоди на отримання інформації щодо такої особи та копій документів від уповноважених органів іноземної держави, міжнародних організацій;

передбачається ведення державними органами, які беруть участь у вирішенні питань громадянства України, обліку осіб, стосовно яких прийнято рішення про встановлення, оформлення приналежності до громадянства України; осіб, які набули, припинили громадянство України, або рішення про встановлення, оформлення належності до громадянства України, оформлення набуття громадянства України особою скасовано; осіб, стосовно яких у межах повноважень здійснюється провадження за заявами і поданнями з питань громадянства України та виконання прийнятих рішень, у відомчих інформаційних системах із внесенням інформації до Єдиного державного демографічного реєстру [62].

Здійснюваний аналіз норм Положення про ДМС України та теоретичні розробки щодо дослідження повноважень державних органів [10] надають можливість дійти висновку, що основні повноваження цього ЦОВВ щодо забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів, необхідно класифікувати на такі три групи [32; 33]:

інформаційні:

1) на підставі аналізу здійснення узагальнення практики правозастосування законодавчих актів з питань міграційних процесів (та правосуб'єктності мігрантів); розробка проектів нормативних актів з метою удосконалення чинного законодавства (зокрема актів Президента України та КМУ, міністерств тощо);

2) підготовка узагальнених рекомендацій щодо визначення квоти імміграції на визначений проміжок часу (календарний рік);

організаційні:

1) визначення стану міграційних процесів в Україні, проблем, що виникають стосовно окремих категорій мігрантів (як приклад, біженців, іноземців); прогнозування меж розвитку окреслених питань;

2) в межах наданої компетенції прийняття участі у вирішенні правових питань трудової міграції, а також можливості здобуття освіти іноземцями та особами без громадянства;

3) сприяння у реалізації прав та законних інтересів біженців та інших категорій мігрантів, у разі необхідності їх захист та охорона;

4) забезпечення роботи спеціально облаштованих місць розміщення біженців та пунктів для тимчасового перебування іноземців та/або осіб без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України;

процедурні:

1) забезпечення провадження щодо прийняття фізичних осіб до громадянства України, а також щодо позбавлення громадянства у випадках передбачених законом, подаючи відповідні документи на розгляд Комісії при Президентові України з питань громадянства, а також здійснення практичної реалізації прийнятих рішень Президента України з питань громадянства;

2) видання у визначеній законодавством формі рішення щодо належності до громадянства України, зокрема в межах адміністративної процедури оформлення набуття громадянства та їх скасування;

3) прийняття таких рішень, як: а) про видачу дозволу на імміграцію; б) про відмову видачі дозволу на імміграцію; в) скасування дозволу на імміграцію;

4) здійснення: а) оформлення та видачі документів: для тимчасового або постійного проживання в Україні; виїзду за її межі; б) вилучення таких документів та проставлення в документах, що посвідчують особу іноземців та осіб без громадянства, інших категорій мігрантів відмітки про заборону в'їзду в Україну в передбачених законодавством випадках та на установлений строк;

5) «прийняття рішення про продовження (скорочення) строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України, про добровільне повернення або примусове повернення іноземців та осіб без громадянства до країн їх громадянської належності або країн походження, звертається до судів з позовами про примусове видворення



іноземців та осіб без громадянства, здійснює заходи, пов'язані з примусовим видворенням іноземців та осіб без громадянства з України» [32];

6) здійснення оформлення та видачі громадянам України документів, що посвідчують особу та містять вказівку на приналежність до громадянства, а також в межах наданої компетенції затримання та вилучення таких документів у передбачених законом випадках;

7) ідентифікування осіб, зокрема і тих, що звернулися із заявами про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового/тимчасового захисту в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу, та підлягають видворенню або реадмісії;

8) «прийняття рішення щодо визнання іноземців та осіб без громадянства біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, про втрату, позбавлення статусу біженця або додаткового захисту і про скасування рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту» [33];

9) розгляд звернень мігрантів, зокрема поданих у формі скарги на рішення про відмову у прийнятті заяви про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту;

10) здійснення оформлення і видачі посвідчення біженця, особи, якій надано додатковий захист в Україні, а також інших документів, передбачених чинним законодавством для таких категорій осіб;

11) «видача проїзні документи іноземцям та особам без громадянства, яких було визнано біженцями іншими країнами-учасниками Конвенції про статус біженців 1951 р. та/або Протоколу щодо статусу біженців 1967 р.» [32].

При цьому, необхідно акцентувати на тому, що Положення про Державну міграційну службу України закріплює основні, але не виключно всі повноваження, їх перелік доповнюється за рахунок норм, закріплених у

таких законодавчих актах, як Закони України «Про імміграцію», «Про громадянство України», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» [33, с. 87–94].

Для більш повної характеристики діяльності ДМС України щодо забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів важливим є здійснення аналізу її практичної складової, що підтверджується даними офіційної статистичної звітності.

Цифрова трансформація та запровадження електронних публічних послуг визнається одним із ключових напрямів, адже є способом надавати швидші, дешевші та якісніші публічні послуги [70, с. 30]. Так, у рамках проекту «Підтримка управління міграцією та притулком в Україні» (MMIS), який фінансується ЄС та імплементується МОМ, для покращання та полегшення взаємодії між працівниками ДМС України та окремими категоріями мігрантів, а саме, іноземними громадянами та особами без громадянства, використовується Єдина інформаційно-аналітична система управління міграційними процесами (ЄІАП УМП) та система «Облік запитів про реадмісію та транзитне перевезення» [66].

Така робота здійснюється з метою приведення діяльності ДМС України щодо управління міграційними процесами, а також роботи з шукачами притулку в Україні у відповідність до європейських та міжнародних стандартів і найкращого досвіду, особливо щодо посилення інституційної та технічної спроможності органів, які здійснюють державне управління у сфері міграції. Більше того, створення системи обліку іноземців та осіб без громадянства, які в'їжджають на територію України, з фіксуванням їх біометричних даних, дозволить інтегрувати таку систему в загальноєвропейську.

Важливо, що Єдина інформаційно-аналітична система управління міграційними процесами (ЄІАП УМП) є досить розгалуженою та складається з двох підсистем [34, С. 130–132]:

- 1) «Облік іноземців та біженців», за її допомогою здійснюється:

ефективний контроль за видачою документів, що підтверджують громадянство України. Так, у 2020 р. набули громадянство України: за народженням – 10681 особа; за територіальним походженням – 2671 особа; на підставі Угод про спрощений порядок зміни громадянства – 79 осіб тощо);

посвідчення особи або її спеціальний статус. Станом на 31.12.2020 р. на обліку ДМС України перебувало 293614 іммігрантів, було оформлено посвідок на постійне проживання – 19251, відмовлено у їх оформленні – 371 зверненню, вилучено – 3314 посвідок; перебувало на обліку іноземців та осіб без громадянства (тимчасове проживання) – на 151360 осіб; продовжено строк перебування іноземцям та особам без громадянства – 9935 особам [30; 33].

Необхідно зазначити, що такий облік, який здійснюється ДМС України, є важливим для запобігання підробленню відповідних документів та їх незаконному використанню. Крім того, в межах підсистеми «Облік іноземців та біженців» було налагоджено взаємодію щодо обміну інформацією з МЗСУ для перевірки виданих віз;

2) «Адміністративні правопорушення», її засобами оформляються всі справи про адміністративні правопорушення, які є підвідомчими органам ДМС України, а також, що важливо, у тому числі – за протоколами, яких складено працівниками Держприкордонслужби та інших органів, яким є підвідомчими такі категорії справ. Так, за 2020 р. було зафіксовано складання протоколу та притягнення до адміністративної відповідальності стосовно до 13513 осіб. На порушників міграційного законодавства накладено штрафів на суму 28406134 грн (за постановами ДМС України на 28291633 грн та за постановами СБУ, ДПСУ на 114501 грн) [33, с. 90].

Необхідно погодитися з позицією Ю.В. Єрмакова, який, здійснюючи дослідження ДМС України як основного суб'єкта здійснення адміністративної процедури у сфері міграції «виявив суттєвий структурно-функціональний недолік в аспекті паспортизації населення, що має прояв у

фактичному дублюванні функцій територіальними управліннями ДМС України та ЦНАП» [17, с. 53].

На його думку, «усунення цього недоліку прямо пов'язане з чітким розподілом компетенцій між зазначеними суб'єктами. Функції з поточного обліку населення та здійснення відповідних адміністративних процедур оформлення (заміни) паспортів мають бути закріплені за ЦНАП, а функції з міграційного обліку та реалізації відповідних адміністративних процедур – за управліннями ДМС України. Єдиним винятком мають стати лише процедури паспортизації громадян України, що мешкають на тимчасово непідконтрольних територіях» [17, с. 54].

Щодо взаємодії ДМС України з іншим ЦОВВ, що спрямовує та координує свою діяльність через Міністра внутрішніх справ України, тобто з Держприкордонслужбою, то вона має дуалістичний характер:

процедурно-процесуальний – посадові особи Держприкордонслужби уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 203 та ст.ст. 204, 205 і 206 Кодексу України про адміністративні правопорушення, справи про які є підвідомчими розглядові керівниками (першими заступникам, заступниками керівників) територіальних органів та підрозділів ДМС України за місцем вчинення правопорушення [42];

гуманітарний – ці дві служби покликані забезпечити для мігранта реалізацію його права на притулок. Хоча міграційна служба в Україні має правоохоронні функції, її посадові особи не виконують завдання з міграційного контролю на державному кордоні, у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон або контрольних пунктах в'їзду–виїзду. Відповідно обов'язок прийняття заяв іноземців та осіб без громадянства про захист належить до компетенції посадових осіб органів (підрозділів) охорони державного кордону [21].

Зазначене обумовлює те, що повноваження щодо протидії нелегальній міграції шляхом охорони державного кордону забезпечує

Держприкордонслужба – правоохоронний орган спеціального призначення, на якого покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону України та охорони суверенних прав України в її винятковій (морській) економічній зоні [38].

Держприкордонслужба здійснює взаємодію з МВС як безпосередньо через Міністра, так і через уповноважений структурний підрозділ – Управління взаємодії з Держприкордонслужбою, з метою здійснення таких функцій, як: «1) забезпечення формування державної політики у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; 2) участь у спрямуванні та координації діяльності Держприкордонслужби; 3) забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні; 4) здійснення координації, організаційного та методичного забезпечення взаємодії структурних підрозділів апарату МВС з Держприкордонслужби в процесі їх участі у формуванні державної політики у сфері захисту та охорони державного кордону та протидії нелегальній міграції» [38].

Складовими діяльності Держприкордонслужби щодо охорони державного кордону в цілому, та запобігання нелегальній міграції, зокрема є профілактична діяльність, яка передбачає здійснення значної кількості заходів: адміністративно-профілактичних; адміністративного припинення; забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки, протидію яким віднесено до компетенції; адміністративної відповідальності за порушення законодавства про державний кордон України [31, с. 295]. Держприкордонслужба здійснює також моніторинг державного кордону та прикордонної інфраструктури, тобто систематичне збирання та оброблення інформації про зміни, які відбулися на державному кордоні та в елементах прикордонної інфраструктури

(комплексі інженерно-технічних споруд та загороджень, які використовуються для дотримання режиму державного кордону) [48].

Аналіз повноважень Держприкордонслужби щодо протидії нелегальній міграції дозволяє характеризувати їх як такі, що мають пріоритетно процедурний характер. Серед основних слід виокремити такі, як здійснення:

а) контрольної діяльності самостійно та/або спільно з органами Нацполіції, СБУ та ДМС України, їх територіальними органами чи територіальними підрозділами в межах контрольованих прикордонних районів контролю за дотриманням іноземцями та особами без громадянства, а також біженцями, особами, які потребують додаткового захисту, та особами, яким надано притулок в Україні, установлених правил перебування на її території;

б) реєстрації іноземців та осіб без громадянства, які в установленому порядку прибувають в Україну, та їх паспортних документів у пунктах пропуску;

в) прийняття рішень щодо примусового повернення у країну походження/третю країну іноземців та осіб без громадянства, затриманих за порушення законодавства України про державний кордон або вирішення питання щодо їх розміщення у пунктах тимчасового перебування [38; 48].

Цікавим є вивчення статистичних даних щодо діяльності Держприкордонслужби з питань зупинення незаконних міграційних переміщень. Так, протягом 2019–2021 рр. на пропускних пунктах було затримано понад 11 тис. потенційних незаконних мігрантів (іммігрантів та емігрантів), однак щорічна загальна кількість є рівномірною: 2019 р. – 4100 осіб, 2020 р. – 3012 осіб, 2021 р. – 4231 особа). Прослідковується тенденція, що їх більша частка є зареєстрованою на кордонах перетину з країнами ЄС. Зареєстровано випадки спроб перетину кордону поза межами визначених пунктів пропуску в'їзд–виїзд.

Варто зазначити, що кількість осіб, які намагаються емігрувати (як через пункти пропуску, так і поза ними), починаючи з 2022 р., значною мірою збільшилася. Це обумовлюється нестабільною воєнною ситуацією на території Української держави. Міграційні потоки в Україні, починаючи з 24.02.2022 р., відстежує МОМ, яка надає таку інформацію щодо переміщень людей на території Української держави з різних регіонів: 2 344 936 – схід, 1 936 839 – Київ та область, 1 302 022 – північ, 485 829 – південь, 220 243 – центр, 187 854 – захід [19].

Щодо органів виконавчої влади, які уповноважені на реалізацію державної політики у сфері міграції та забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів, то ними є місцеві державні адміністрації та територіальні органи ЦОВВ.

Місцеві державні адміністрації – це місцевий орган виконавчої влади, що належить до системи органів виконавчої влади та в межах законодавчо визначених повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані відповідною радою (ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [54]).

Виокремлення повноважень місцевих державних адміністрацій щодо забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів здійснюється опосередковано поряд із загальними у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян та інших осіб. Відповідно до ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» органи виконавчої влади на місцевому рівні здійснюють: по-перше, виконання актів законодавства з питань громадянства, пов'язаних з перебуванням іноземців та осіб без громадянства; по-друге, сприяння органам та підрозділам МВС, а також ДМС України та Держприкордонслужбою у додержанні правил паспортної системи. Щодо забезпечення визначених Конституцією та законами України прав, свобод та законних інтересів громадян, представників національних меншин і міграції, здійснюють

практичне виконання заходів щодо забезпечення права на свободу думки і слова, свободу світогляду і віросповідання [54] тощо.

Окремим напрямком діяльності місцевих державних адміністрацій є реалізація державної політики щодо зайнятості населення на місцевому рівні, у т.ч. упорядкування питань, пов'язаних із працевлаштуванням трудових мігрантів. Місцеві державні адміністрації, у разі внесення до загальних програм соціально-економічного розвитку питань зайнятості населення, затверджують щодо них територіальні та місцеві програми за участю профспілок, організацій роботодавців, їх об'єднань, інших громадських об'єднань (за їх згодою). Основними завданнями таких програм зайнятості населення є виявлення перешкод на ринку праці, мобілізація наявних ресурсів для їх подолання та розвитку перспективних напрямів зайнятості (у тому числі трудових мігрантів).

Структурними компонентами територіальних та місцевих програм зайнятості всього населення, що проживає на території конкретної адміністративно-територіальної одиниці, є: показники ринку праці; перелік заходів, що спрямовані на збалансування попиту і пропонування робочої сили на територіальних ринках праці; напрямки соціального захисту безробітних; способи забезпечення зайнятості громадян, які мають додаткові гарантії у сприянні працевлаштуванню.

Координація роботи зі здійснення заходів, передбачених програмами зайнятості населення, покладається на Мінекономіки, Мінсоцполітики, структурні підрозділи у сфері праці і соціального захисту обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та органи місцевого самоврядування [40].

Щодо групи внутрішніх мігрантів – внутрішньо переміщених осіб, місцеві державні адміністрації здійснюють повноваження щодо забезпечення надання: безоплатної первинної правової допомоги з питання взяття на облік внутрішньо переміщених осіб; у разі необхідності медико-психологічної допомоги; у тимчасове користування таким особам



житлового приміщення або соціального житла, придатного для проживання, за умови оплати відповідно до законодавства вартості житлово-комунальних послуг [65,с. 115].

У зв'язку із введенням в Україні правового режиму воєнного стану, для забезпечення виконання положень законодавства та здійснення системи заходів щодо оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян [58] Указом Президента України «Про утворення військових адміністрацій» [61] було утворено тимчасові державні органи – військові адміністрації. Саме військові адміністрації уповноважуються на виконання функцій органів виконавчої влади на місцевому рівні на час дії воєнного стану. Зазначене обумовлює те, що усі питання, що виникають у зв'язку з необхідністю реалізації міграційної політики держави, забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів (іммігрантів, емігрантів, внутрішньо переміщених осіб), вирішуються такими органами.

Відповідно до ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» військові адміністрації мають повноваження щодо самостійного або спільного з іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування здійснення державної політики в усіх сферах суспільного життя на регіональному рівні, зокрема і щодо обмеження прав, свобод та інтересів людини та громадянина, якщо це передбачається заходами правового режиму воєнного стану. Так, військових адміністрацій щодо забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів (незалежно від видової приналежності) наділено правом щодо часткового обмеження прав і свобод людини і громадянина, що має прояв у такому: можливість встановлення особливого режиму в'їзду і виїзду на територію відповідної територіальної одиниці, обмеження свободи пересування громадян, іноземців та осіб без громадянства, а також рух транспортних засобів; здійснення інтернування (примусового оселення) громадян іноземної

держави, яка загрожує нападом чи здійснює агресію проти України, тощо [61].

Підсумовуючи викладене у цій частині дослідження необхідно констатувати, що органи державної виконавчої влади є основними суб'єктами забезпечення адміністративної правосуб'єктності усіх категорій мігрантів в Україні, кожного з яких наділено відповідними повноваженнями або загального, або спеціального характеру на загальнодержавному та місцевому рівнях.

### **3.2. Інші суб'єкти забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів**

Інституційне забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів, будучи важливою складовою публічного адміністрування, передбачає функціонування єдиної системи апаратних утворень, що регулюють відносини у цій сфері або провадять у ній діяльність. Як було зазначено у попередньому підрозділі цього дослідження, такими суб'єктами реалізації загальної міграційної політики є не лише державні органи виконавчої влади, але й інші державні установи, підприємства, організації, органи місцевого самоврядування, громадські організації, міжнародні організації та їх представництва. Принагідно слід зазначити, що помилковим є зменшування значення інших суб'єктів забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів, які суміжно з органами виконавчої влади здійснюють реалізацію державної політики у сфері міграції, водночас концентруючи увагу на вирішенні питань виключно регіонального значення.

Державні установи та організації є окремою групою суб'єктів забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів, які спрямовують свою діяльність на окремі напрямки міграційної політики (як приклад, соціальне забезпечення внутрішньо переміщених осіб, вирішення

питань зайнятості мігрантів, покращання професійної компетентності іммігрантів з метою їх працевлаштування тощо). До таких державних установ та організацій належать: Міжвідомчий координаційний штаб при МВС та Державна служба зайнятості.

Міжвідомчий координаційний штаб є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, що створюється за пропозицією МВС з метою «сприяння координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, військових формувань, утворених відповідно до законів України, правоохоронних органів та громадських об'єднань щодо вирішення питань соціального забезпечення громадян, які переміщуються з тимчасово окупованої території Української держави» [25].

На тимчасово окупованій території та суміжній з нею межі створено також транзитні пункти з метою виявлення осіб, які намагаються провезти зброю, боєприпаси, вибухові матеріали та використовують підроблені документи, а також для надання необхідної допомоги громадянам України, які переміщуються в інші безпечні регіони держави. Міжвідомчий координаційний штаб серед основних завдань виконує такі:

1) здійснює консультування внутрішньо переміщених осіб з питань соціального забезпечення, надання медичної допомоги, отримання ними необхідних документів для підтвердження їх статусу;

2) забезпечує ведення статистики щодо кількості осіб, які набули статусу внутрішньо переміщеної особи, зокрема здійснюючи їх характеристику за критерієм адміністративно-територіальної одиниці прибуття;

3) сприяє транспортуванню осіб, які не мають змоги самостійно покинути тимчасово окуповану територію [25].

Окрім цього, для вирішення питань територіального значення щодо протидії нелегальній міграції (імміграції та еміграції) функціонує

Міжвідомчий координаційний штаб з питань забезпечення посилення охорони та захисту державного кордону України [14].

Державна служба зайнятості є централізованою системою державних установ, діяльність якої спрямовується та координується Міністерством економіки. У структурі цієї служби функціонують окремі підрозділи, які уповноважені на здійснення чітко визначених функцій у сфері реалізації державної політики щодо зайнятості населення, трудової міграції, соціального захисту від безробіття, зокрема такі, як: Державний центр зайнятості, міжрегіональні, регіональні центри зайнятості та їх філії, Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України, заклади професійної освіти, інші заклади освіти, а також підприємства, установи, організації, що утворюються у залежності від діяльнісних потреб [43]. Варто звернути увагу на правовий статус цієї Служби, яка не є органом державної виконавчої влади, хоча функціонально наближена до таких органів. Державна служба зайнятості з метою забезпечення правосуб'єктності мігрантів виконує такі повноваження:

здійснює сприяння у працевлаштуванні осіб, особливо тих громадян та інших осіб (іноземців, осіб без громадянства, біженців), які є неконкурентоспроможними на ринку праці. У разі необхідності бере участь в організації проведення громадських та інших робіт тимчасового характеру;

процедурно бере участь у наданні особі статусу безробітного та вчиненні інших дій з метою призначення матеріальної допомоги по безробіттю;

забезпечує надання системи соціальних послуг, метою яких є професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації безробітних з урахуванням поточної та перспективної потреб ринку праці;

підтверджує результати неформального професійного навчання (особливо цінним це є для трудових мігрантів, які мають намір реалізувати

право на працю та потребують підтвердження відповідного рівня кваліфікації);

сприяє реінтеграції трудових мігрантів, тобто здійснення соціально-правових, правових та економічних заходів з метою сприяння адаптації у суспільство цієї групи мігрантів [43, 6, с. 115].

За кордоном діяльність із захисту громадян, які набули статусу емігрантів, здійснюють консульські установи та дипломатичні представництва, передусім консульські відділи посольств. Варто зазначити, що консульські функції, згідно зі ст. 3 Віденської конвенції про консульські зносини 1963 р. [8], «виконуються консульськими установами, а також дипломатичними представництвами». Водночас п. 2 ст. 3 Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. [59] встановлено, що «жодне з положень не повинно тлумачитись як таке, що перешкоджає виконанню дипломатичним представництвом консульських функцій».

Серед консульських функцій, визначених відповідно до зазначених міжнародних актів, та дотичних до сфери захисту прав емігрантів, слід виокремити: захист у державі перебування інтересів акредитуючої держави та її громадян (фізичних і юридичних осіб); надання допомоги та сприяння громадянам (фізичним і юридичним особам); охорона в рамках, установлених законами і правилами держави перебування, інтересів неповнолітніх та інших осіб, що не володіють повною дієздатністю, які є громадянами акредитуючої держави, особливо коли необхідним є встановлення над такими особами будь-якої опіки або піклування; з дотриманням практики і порядку, прийнятих у державі перебування, представництво або забезпечення належного представництва громадян у судових та інших установах держави перебування з метою отримання, відповідно до законів та правил держави перебування, розпоряджень про попередні заходи, що обмежують права та інтереси цих громадян, якщо у

зв'язку з відсутністю або за інших причин, такі громадяни не можуть своєчасно забезпечити захист своїх прав та інтересів тощо [22, с. 3].

Потребує уточнення те, що більшість повноважень щодо забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів консульські установи виконують щодо емігрантів (громадян України, які тимчасово або постійно змінили країну проживання та/або перебування). Однак, не можна оминати увагою те, що частково впливають і на регулювання питань щодо іммігрантів та нелегальної міграції. Так, відповідно до ст. 41 «консул видає, погашає візи на в'їзд в Україну, виїзд з України і транзитний проїзд через територію України» [52], що обумовлює створення передумов набуття іноземцями неповної правосуб'єктності мігранта.

Аналіз повноважень, якими наділено консульські установи в частині реалізації міграційної політики, надає підстави для виокремлення деяких можливих векторів покращання ефективності використання можливостей цих суб'єктів щодо здійснення попереднього контролю та оцінки ризиків нелегальної міграції, серед яких:

покращання якості взаємодії між ДМС України в частині виявлення підроблених документів, що передбачає проведення у разі необхідності тренінгів щодо підвищення кваліфікації службовців цих державних інституцій з питань спроможності виявлення сфальсифікованих документів та потенційних нелегальних мігрантів;

налагодження системи консультування з уповноваженими органами державної влади в частині визначення критеріїв та вимог до безпеки документів та аналізу ризиків;

вирішення питання щодо посилення роботи консульських установ держав з високим ризиком нелегальної міграції працівниками інших органів, зокрема експертами з міграційних питань для надання практичної допомоги у їхній роботі;

підвищення ефективності роботи дипломатичних і консульських представництв з питань надання інформації (та статистичних даних) щодо міграційної ситуації в державах походження нелегальних мігрантів, особливо в частині застосування принципу неприпустимості вислання (non-refoulement);

опрацювання питання щодо можливості запровадження автоматизованого обміну інформацією для підтримки процесу видачі віз, включаючи забезпечення оперативної сумісності, «взаємодії інформаційної системи «Віза» з іншими державними реєстрами (системами, базами даних) з обробки даних щодо іноземців та осіб без громадянства, насамперед щодо єдиного формату загальних даних, що встановлюють особу;

розробка програмних документів, на підставі узагальнення міжнародного досвіду, з питань подальшого розвитку інформаційної системи «Віза» (щодо збору біометричної інформації від заявників на отримання візи для унікальної ідентифікації та використання таких даних під час здійснення прикордонного контролю)» [52].

Значним обсягом повноважень, що охоплюють різні напрямки реалізації державної міграційної політики на регіональному рівні, наділено згідно з чинним законодавством органи місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до системи місцевого самоврядування належать: територіальні громади; сільська, селищна, міська рада та її виконавчі органи; сільський, селищний, міський голова; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [53]. Зазначені суб'єкти як прямо, так і опосередковано є учасниками відносин з питань забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів на місцевому рівні, що обумовлює сприяння реалізації прийнятого органами державної влади політичного рішення у сфері міграції або формування, та виконання

власних регіональних програм у залежності від потреби концептуальних напрямів міграційної політики.

Видається за можливе виокремлення деяких складових діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації міграційної політики в частині захисту прав та свобод окремих груп мігрантів (у межах їх правосуб'єктності):

забезпечення правосуб'єктності вимушених внутрішніх мігрантів (внутрішньо переміщених осіб) – являє собою систему інформаційних, організаційних, забезпечувальних та процедурних заходів, що здійснюють органи місцевого самоврядування у межах їх повноважень. Такими заходами є [39]:

1) інформування: органів виконавчої влади на місцевому рівні (зокрема місцевих державних адміністрацій) щодо наявності потенційних місць для тимчасового проживання/перебування внутрішньо переміщених осіб із зазначенням їх стану, інфраструктури та довкілля;

2) забезпечення: «тимчасовим безоплатним користуванням внутрішньо переміщених осіб житловими приміщеннями, що знаходяться у комунальній власності та є придатними для проживання (за умови оплати особою відповідно до законодавства вартості комунальних послуг); можливістю набуття права користування земельною ділянкою (із земель комунальної власності) за місцем їх фактичного перебування; сприяння у переміщенні рухомого майна із залишеного місця проживання у разі подання клопотання; надання медичної допомоги в комунальних закладах охорони здоров'я з урахуванням відомостей про внутрішньо переміщених осіб, які тимчасово проживають (перебувають) у відповідному населеному пункті; влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади комунальної форми власності; надання житла дитячим будинкам сімейного типу, які вимушено або самотійно залишили місце проживання» [39];



3) сприяння забезпеченню прав дітей окремих категорій щодо: «соціального захисту внутрішньо переміщених дітей, дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб із їх числа, сімей, в яких виховуються такі діти, соціальне супроводження таких сімей і дітей; зарахування дітей-сиріт, дітей, позбавлених батьківського піклування, та осіб із їх числа на облік громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і соціальний квартирний облік за місцем їх обліку як внутрішньо переміщених осіб; встановлення особи дитини, пошуку її батьків, влаштування таких дітей у сім'ї родичів, патронатних вихователів, до закладів соціального захисту дітей з урахуванням потреб дитини» [39];

4) здійснення «необхідних дій щодо початку функціонування внутрішньо переміщених прийомних сімей, дитячих будинків сімейного типу, сімей із дітьми, над якими встановлено опіку чи піклування, до яких дітей влаштовано згідно з рішеннями районних державних адміністрацій, виконавчих органів міських чи районних у містах рад тих адміністративно-територіальних одиниць, з яких здійснюється внутрішнє переміщення» [39].

Забезпечення правосуб'єктності трудових мігрантів – передбачає діяльність органів місцевого самоврядування щодо: розвитку взаємодії з органами виконавчої влади, окремими роботодавцями та професійними спілками з питань забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості усіх зацікавлених груп населення, у тому числі іноземців та осіб без громадянства; координації з питань здійснення заходів, передбачених програмами зайнятості населення (зокрема і забезпечення працевлаштування працівників, які підлягають вивільненню); проведення спільних з організаціями роботодавців та їх об'єднаннями, органами виконавчої влади консультацій з питань зайнятості населення [40].

Органи місцевого самоврядування відповідно до ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснюють діяльність щодо виявлення причин вимушеної внутрішньої міграції та сприяють

усуненню їх шляхом стабілізації суспільних відносин на тимчасово окупованих територіях Української держави, зокрема її східних регіонах за допомогою реалізації таких заходів, як: по-перше, проведення громадських слухань щодо проблем вимушеної внутрішньої міграції; по-друге, утворення комісії з питань вимушеної внутрішньої міграції в сільських, селищних, міських радах [53].

Останнім часом спостерігається посилення ролі громадських організацій щодо сприяння в реалізації міграційної політики, зокрема в частині здійснення вимушеної внутрішньої міграції. Їх діяльність активізувалася, починаючи з 2014 р. і триває до тепер, що пов'язано із значними міграційними переміщеннями мешканців Донецької, Луганської областей та Автономної Республіки Крим. Діяльність громадських організацій має допоміжний характер (як приклад, поширення діяльності волонтерських рухів та допомоги вимушеним внутрішнім мігрантам із тимчасово окупованих регіонів [64, с. 147].

Водночас, реалізація державної міграційної політики має ґрунтуватися на єдиному функціонально стабільному інституційному забезпеченні, з урахуванням адміністративних можливостей (достатніми людськими ресурсами, матеріально-технічною та інформаційною базою). Не менш важливою є взаємодія і координація у сфері міграції між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, що уповноважені на здійснення не лише внутрішньодержавної співпраці, але й міжнародної.

У сфері забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів важливого значення набувають міжнародні організації, донори й кваліфіковані партнери, які сприяють забезпеченню прав і свобод мігрантів, дотримуючись міжнародних стандартів та вимог. Їх діяльність ґрунтується на таких принципах, як: законність, рівність усіх людей (у тому числі з урахуванням необхідності дотримання гендерної рівності), заборона

дискримінації, гуманність тощо. Метою діяльності цієї групи суб'єктів, що сприяють реалізації державної міграційної політики, є:

надання інформаційної допомоги органам державної влади щодо можливості та доцільності передбачення у Стратегії розвитку державної міграційної політики основоположних міжнародних принципів міграції, з особливим акцентуванням уваги на трудовій міграції;

залучення до процесу визначення органами місцевого самоврядування основних напрямів розвитку міграції таких суб'єктів: представники іммігрантів, членів діаспори, національних меншин, внутрішньо переміщених осіб тощо;

розробка програмних документів для забезпечення впровадження окремих фінансових інструментів, що покликані надавати додаткові гарантії для осіб, які емігрували та бажають зберігати грошові кошти в Україні;

організація співпраці урядів держав, інших державних органів, у тому числі юридичних осіб приватного права, які сприяють працевлаштуванню мігрантів на підставі спільних програм та укладених двосторонніх угод про працевлаштування;

створення робочих груп на рівні координаторів (загальнодержавних, регіональних та місцевих) з метою обговорення й розробки ідей щодо посилення розвитку легальної трудової міграції;

забезпечення співпраці між міжнародними громадськими об'єднаннями та організаціями та удосконаленням мереж обміну інформацією та практикою здійснення позитивного впливу на міграційні процеси в державі.

Основними міжнародними організаціями, до компетенції яких належать питання забезпечення правосуб'єктності мігрантів на світовому рівні за окремими напрямками її реалізації, зокрема у сфері працевлаштування, соціального забезпечення, розвитку національної самобутності, є Організація Об'єднаних Націй та її спеціалізовані установи

(МОП та МОМ); на європейському (регіональному) рівні – Рада Європи. Такі міжнародні організації реалізують свої повноваження через постійні представництва, що створюються та функціонують на території держав-учасниць [63, с. 194].

Представництво ООН в Україні розпочало свою діяльність в 1992 р. після підписання спільної угоди між МЗС України та Генеральним секретарем ООН. Метою діяльності Представництва є надання необхідної допомоги біженцям та мігрантам (іммігрантам та емігрантам), зокрема продовольчої, медичної, побутової, правової (не лише мігрантам, що перебувають на законних підставах на території Української держави, але й нелегальним мігрантам щодо питань їх легалізації) [68].

МОП, будучи спеціалізованою установою ООН в Україні є однією з найдавніших за часом створення (з 1919 р. згідно з Версальським мирним договором) міжнародних міжурядових організацій. Основними напрямками діяльності МОП є: запобігання дитячій та примусовій праці, забезпечення працевлаштування для жінок та чоловіків за принципом гендерної рівності, сприяння економічному та соціальному розвитку, зменшення випадків безробіття, усунення ознак дискримінації у сфері праці, надання гарантій соціального захисту та безпеки на робочих місцях [35].

Починаючи з 1954 р. Україна є членом МОП і за цей час здійснила ратифікацію понад 60 конвенцій цієї організації. Важливою складовою співпраці Української держави та МОП є Програма гідної праці МОП, відповідно до якої визначаються пріоритетні напрямки у сфері державної соціальної політики, діяльності організацій профспілок та конференції роботодавців. Окрім того, у цій Програмі визначено питання упорядкування основних сфер ринку праці: сприяння зайнятості населення (у тому числі мігрантів), запобігання дитячій праці та торгівлі людьми, реформування законодавства у сфері працевлаштування та соціального

забезпечення, посилення превентивної культури охорони праці, сприяння реалізації основоположних принципів і прав у цій сфері.

Слід акцентувати увагу на тому, що всі документи, рекомендації та стандарти, що приймаються ООН та її спеціалізованими установами, містять у собі основні напрями і підходи реалізації міграційної політики державами-членами. Важлива роль належить Всесвітнім конференціям ООН із народонаселення, що має на меті розробку та впровадження рекомендацій щодо формування та здійснення національної демографічної політики в цілому та міграційної, зокрема.

На окрему увагу заслуговує діяльність МОМ, яка є ключовою міжурядовою організацією у сфері міграції, активно співпрацюючи з урядовими, міжурядовими та неурядовими партнерами, починаючи з 1951 р. МОМ долучилася до системи ООН як Агентство ООН із питань міграції, що передбачає наділення цієї організації привілеями та імунітетами, що їх мають спеціалізовані установи ООН [67]. Важливими напрямками діяльності МОМ, відповідно до Статуту цієї організації, є:

- гарантування здійснення управління міграційними процесами з урахуванням принципу гуманності;

- залучення міжнародних партнерів для вирішення міграційних питань, зокрема і щодо питань забезпечення правосуб'єктності мігрантів;

- сприяння у вирішенні практичних проблем, що виникають при реалізації міграційної політики;

- забезпечення надання гуманітарної допомоги мігрантам, біженцям та внутрішньо переміщеними особам.

Україна набула статусу країни-члена МОМ у 2002 р., попередньо звернувшись у 2001 р. з відповідним запитом. Водночас, Представництво МОМ в Україні розпочало діяльність ще у 1996 р. в Києві та здійснює свою діяльність з метою аналізу можливостей і проблем міграції з урахуванням особливостей розвитку Української держави. Посилення цих можливостей і мінімізація проблем, викликаних міграційними

переміщеннями, – це керівні принципи усіх заходів і програм, яких реалізує Представництво.

У преамбулі до Статуту МОМ серед переліку пріоритетних завдань зазначається захист прав мігрантів, що обумовлює сприяння цієї організації у забезпеченні правосуб'єктності як емігрантів, так і іммігрантів. Для виконання своїх повноважень у сфері міграційних проблем МОМ наділяється повною міжнародною правосуб'єктністю, що має цільовий та функціональний характер, і є необхідною для здійснення цілей, яких закріплено у Статуті. До числа головних ознак міжнародної правосуб'єктності належить здатність МОМ укладати договори, набувати та витрачати приватні і державні фінансові засоби й переслідувати в судовому порядку (Статут МОМ, ст. 27) [26].

Організація працює зі своїми партнерами в міжнародній спільноті, маючи на меті сприяння вирішенню актуальних завдань міграції, шляхом удосконалення розуміння державами проблем міграційних процесів та заохочення соціального і економічного розвитку відповідних країн за допомогою імміграції. Водночас, особливої уваги приділено повазі людської гідності й добробуту мігрантів, що обумовлює здійснення заходів стосовно організованого переміщення емігрантів та іммігрантів, яким є необхідними міграційні послуги [16].

У межах своєї діяльності МОМ здійснює за змістовним характером дві групи функцій, зокрема таких, як:

нормативні – передбачають виокремлення системи принципів, на яких ґрунтуються норми, які встановлюють правила поведінки для учасників відповідних відносин. МОМ відповідно до Статуту уповноважена на прийняття резолюцій рекомендаційного характеру, які мають важливе значення для держав-членів у сфері міграції. Водночас, слід звернути увагу на те, що їх не позбавлено моральної та політичної сили. В резолюціях відображається позиція Ради МОМ стосовно поведінки держав і вказівки на мету, якої їм необхідно досягти. Виконання

нормативної функції передбачає необхідність укладення угод про співробітництво між МОМ і її державами-членами. Такі угоди укладаються з країнами, в яких функціонують представництва організації, що обумовлюється необхідністю практичного втілення завдань з питань міграції;

процедурні – передбачають безпосереднє здійснення цілей, яких закріплено у Статуті, в діяльності МОМ шляхом надання відповідних послуг. У межах виконання процедурної функції здійснюються дії, що пов'язані з наданням допомоги в організованому переміщенні мігрантів.

Слід зазначити, що програмна діяльність МОМ здійснюється за такими основними напрямками та охоплює усі категорії мігрантів (екологічних, внутрішніх, переміщених усередині країни, трудових і незаконних мігрантів, включаючи транзитних і жертви торгівлею людьми):

1) допомога у поверненні мігрантів до країни громадянської приналежності; 2) програми переміщення мігрантів; 3) трудова міграція; 4) програми, яких спрямовано на боротьбу з торгівлею людьми; 5) технічне сприяння у сфері міграції; 6) програми у сфері охорони здоров'я; 7) масові інформаційні кампанії. На теперішній час МОМ приділяє значної уваги програмам щодо протидії нелегальній міграції та боротьбі з торгівлею людьми, поверненню на батьківщину вимушених мігрантів та встановленню управлінських функцій держав у сфері міграції.

Із часу створення МОМ займається питаннями міграції осіб, які приймають самостійно рішення щодо зміни країни тимчасового або постійного перебування, тобто ця організація не здійснює програму вимушеної міграції і не виступає від імені держав, які застосовують заходи з примусової депортації осіб з їх території. Проте, існує тісний і неминучий зв'язок між добровільним і насильницьким поверненням мігрантів; добровільне повернення осіб, які шукають притулку і які отримали відмову, а також незаконних мігрантів, що сприймаються

окремими мігрантами як єдина альтернатива вимушеному поверненню [24, с. 622].

Щодо взаємодії МОМ з органами державної влади, що уповноважені на здійснення міграційної політики в Україні, варто зазначити: ця організація здійснює надання допомоги КМУ у розробці єдиної системи адміністрування міграційними процесами та управління кордонами шляхом зміцнення інституційних, організаційних, операційних та кадрових можливостей. Окрім того, МОМ здійснює співпрацю з іншими органами виконавчої влади, зокрема такими, як: МЗС, ДМС України, Держприкордонслужба, Секретаріат Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, МВС, та громадськими організаціями з метою практичного втілення міжнародного досвіду у сфері управління міграційними процесами. Більше того, МОМ допомагає адаптувати нормативно-правові акти до стандартів ЄС, покращувати інституційні засади та їх інфраструктуру, управління людськими ресурсами та навчальні потужності цих органів.

Підсумовуючи викладене у цій частині, слід зазначити, що охарактеризовані вище інші суб'єкти (підприємства, установи, організації, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання, міжнародні організації та їх представництва) відіграють важливу роль у забезпеченні адміністративної правосуб'єктності як загалом мігрантів, так і їх окремих категорій, починаючи від набуття адміністративної правосуб'єктності, її фіксації та підтвердження, практичної реалізації наданих прав, свобод та обов'язків, тощо.



### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ ДО РОЗДІЛУ 3

1. Адміністративні послуги ДМС та МВС: аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження: наук.-практ. видання / за заг. ред. Ю.Л. Белоусова, В.К. Батчаєва. Київ, 2013. 92 с.
2. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 1999. 38 с.
3. Бандурка О.О. Адміністративно-правове регулювання міграційного процесу в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2002. 182 с.
4. Біла-Тіунова Л.Р., Фролова Є.І. Юридичні особи публічного права як суб'єкти публічного адміністрування. Юридичний науковий електронний журнал. 2022. № 3. С. 145-148. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2022-3/32>. (дата звернення 25.04.2023 р.).
5. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 194 с.
6. Богатирець В., Гаїна І. Проблеми повернення та реінтеграції українських трудових мігрантів: витоки та можливі рішення. *Медіафорум*. № 7. 2019. С. 110–123.
7. Босий В.П. Інституційно-правова система забезпечення прав біженці в Україні. *Наукові праці МАУП*. 2015. Вип. 44 (1). С. 118–125.
8. Віденська конвенція про консульські зносини від 1963 р. URL: <http://kimo.univ.kiev.ua/DKS/09.htm>.
9. Голобородько Д.В. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ щодо протидії нелегальній міграції: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2009. 222 с.
10. Голосніченко І.П., Голосніченко Д.І. Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні URL: <http://socio-journal.kpi.kiev.ua/archive/2011/1/25.pdf>. (дата звернення 25.04.2023 р.).

11. Гурін Д. Правовий статус Державної міграційної служби в забезпеченні реалізації державної політики у сфері міграції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 144–148.
12. Денисова Т.А. Міграційні процеси в Україні: сучасний стан і проблеми незаконної міграції. *Держава та регіони*. Серія «Право». 2016. № 2 (52). С. 72–76. URL: [http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/2\\_2016/16.pdf](http://www.law.stateandregions.zp.ua/archive/2_2016/16.pdf). (дата звернення 25.04.2023 р.).
13. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / відп. ред. Н.Р. Нижник. Київ: Вид-во УАДУ, 1997. 448 с.
14. Деякі питання взаємодії і координації під час посилення охорони та захисту державного кордону України: постанова Кабінету Міністрів України від 19.11.2021 р. № 1214. Дата оновлення 19.11.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1214-2021-п#n11> (дата звернення 25.04.2023 р.).
15. Деякі питання Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій: постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 р. № 376. Дата оновлення 17.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-п#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).
16. Діяльність народної Організації з міграції за останні 50 років. URL: [http://www.iom.int/en/who/main\\_members.shtml](http://www.iom.int/en/who/main_members.shtml). (дата звернення 25.04.2023 р.).
17. Єрмаков Ю.В. Державна міграційна служба України як основний суб'єкт здійснення адміністративної процедури у сфері міграції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 3 (28). Том 2. С. 51–55.
18. Єфремова М.О. Адміністративно-правовий статус державної міграційної служби України: питання теорії та практики. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Право». 2015. Вип. 1. Т. 2. С. 192–197.

19. Загальнонаціональне опитування MOM. URL: <https://dtm.iom.int/reports/ukraine---idp-figures-general-population-survey-march-2022>. (дата звернення 25.04.2023 р.).
20. Загородній А. Ф. Державна міграційна служба України як суб'єкт наглядової діяльності у сфері адміністративно-реєстраційної системи. 2013. № 2 (4). URL: <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhivnomeriv/2-4-2013/item/193-derzhavnamihratsiynaa-sluzhba-ukrayiny-yak-subyekt-nahlyadovoyi-diyalnosti-u-sferiadministrativno-reyestratsiynoyi-systemyzahorodnii-a-f>. (дата звернення 25.04.2023 р.).
21. Інструкція про порядок дій посадових осіб Державної прикордонної служби України та взаємодії з територіальними органами Державної міграційної служби України під час звернення іноземців чи осіб без громадянства із заявами про визнання біженцями або особами, які потребують додаткового захисту: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 10.08.2016 р. № 772. Дата оновлення 20.01.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1212-16#Text>. (дата звернення 25.04.2023 р.).
22. Кондик О.П. Роль дипломатичних представництв та консульських установ у захисті прав громадян: новітні підходи. *Часопис Академії адвокатури України*. 2013. № 4. С. 1–6.
23. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).
24. Мамєдов І.А. огли Правовий статус Міжнародної організації з міграції. *Держава і право*. Вип. 53. 2011. С. 619–624.
25. Міжвідомчий координаційний штаб з питань соціального забезпечення громадян України, які переміщуються з районів проведення антитерористичної операції та тимчасово окупованої території. URL: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Mizhvidomchiy-koordinaciyinyi-shtab.html>. (дата звернення 25.04.2023 р.).

26. Міжнародної організації з міграції: статут від 19.10.1953 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989\\_001#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/989_001#Text) (дата звернення 25.04.2023 р.).
27. Мот А.Ф. Теорія і практика протидії нелегальній міграції органами Державної прикордонної служби України: адміністративно-правовий аспект: дис. ... д-ра юрид. наук. Хмельницький, 2019. 519 с.
28. Новіченко А.В. Адміністративно-правове забезпечення протидії нелегальній (незаконній) міграції в Україні: дис. ... д-ра філос. у галузі права. Харків, 2020. 197 с.
29. Питання Міністерства економіки України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 459. Дата оновлення 21.03.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-2014-п#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).
30. Показники діяльності ДМС за 2020 р. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/statistichni-dani.html>. (дата звернення 25.04.2023 р.).
31. Половніков В.В. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються в правоохоронній діяльності Державної прикордонної служби України. *Держава і право*: зб. наук. праць. Серія: Юридичні та політичні науки. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. С. 295.
32. Положення про Державну міграційну службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 360. Дата оновлення: 24.02.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/360-2014-%D0%BF> (дата звернення 25.04.2023 р.).
33. Посмітна В.В. Державна міграційна служба України як суб'єкт забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів. *Juris europensis scientia*. Одеса, 2022. № 2. С. 87–94.
34. Посмітна В.В. Щодо питання функціонування єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами у

діяльності ДМСУ. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття (до 25-тиріччя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права)*: міжнар. наук.-практ. інтерн. конф. (м. Одеса, 17 черв. 2022 р.). Одеса, 2022. Т. 2. С. 130–132.

35. Постійне представництво України при відділенні ООН та інших міжнародних організаціях у Женеві. Міжнародна організація праці. URL: <https://geneva.mfa.gov.ua/posolstvo/2609-labour>. (дата звернення 25.04.2023 р.).

36. Про встановлення квоти імміграції на 2022 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.01.2022 р. 63-р. Дата оновлення: 19.01.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/63-2022-%D1%80#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

37. Про встановлення квоти імміграції на 2023 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.02.2023 р. № 111-р. Дата оновлення: 07.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/111-2023-%D1%80#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

38. Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 03.04.2003 р. № 661-IV. Дата оновлення 24.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

39. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII. Дата оновлення 21.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1706-18#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

40. Про зайнятість населення: Закон України від 05.07.2012 р. № 5067-VI. Дата оновлення 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5067-17#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

41. Про затвердження зразка, технічного опису бланка та Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на постійне

проживання: постанова Кабінету Міністрів України від 25.04.2018 р. № 321. Дата оновлення: 19.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/321-2018-%D0%BF#n15> (дата звернення 25.04.2023 р.).

42. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення Державною міграційною службою України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України 28.08.2013 р. № 825. Дата оновлення 20.12.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1654-13#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

43. Про затвердження Положення про Державну службу зайнятості: Наказ Міністерства економіки України від 16.12.2020 р. № 2663. Дата оновлення 22.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1305-20#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

44. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці: постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 р. № 96. Дата оновлення 20.09.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96-2015-п#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

45. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. Дата оновлення 04.04.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

46. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 р. № 281. Дата оновлення 07.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-п#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

47. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України: постанова Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423. Дата оновлення 07.07.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-п#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

48. Про затвердження Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України: Наказ Міністерства

внутрішніх справ України від 30.11.2018 р. № 971. Дата оновлення 03.03.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1468-18#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

49. Про затвердження Порядку формування квоти імміграції, Порядку провадження за заявами про надання дозволу на імміграцію і поданнями про його скасування та виконання прийнятих рішень: постанова Кабінету Міністрів України від 26.12.2002 р. № 1983. Дата оновлення: 19.04.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1983-2002-%D0%BF#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

50. Про імміграцію: Закон України від 07.06.2001 р. № 2491-III. Дата оновлення: 05.02.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2491-14#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

51. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Дата оновлення 13.12.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

52. Про Консульський статут: Указ Президента України від 02.04.1994 р. № 127/94. Дата оновлення 21.05.2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/127/94#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

53. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Дата оновлення 13.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

54. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV. Дата оновлення 13.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

55. Про Національну поліцію України: Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення 21.03.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

56. Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією: Указ Президента України від



06.02.20023 р. № 84/2003. Дата оновлення 06.02.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/84/2003#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

57. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 р. № 442. Дата оновлення: 08.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#top> (дата звернення 25.04.2023 р.).

58. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Дата оновлення 13.12.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

59. Про ратифікацію Віденської конвенції про дипломатичні зносини: Указ Президії ВРУ РСР від 21.03.1964 р. № 199а. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/199a-06#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

60. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 лютого 2021 року «Про невідкладні заходи щодо протидії загрозам національній безпеці у сфері громадянства: Указ Президента від 04.03.2021 р. № 85/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/2021> (дата звернення 25.04.2023 р.).

61. Про утворення військових адміністрацій: Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 68/2022. Дата оновлення 24.02.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення 25.04.2023 р.).

62. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про громадянство України» щодо підстав і порядку набуття та припинення громадянства України URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=73322](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73322) (дата звернення 25.04.2023 р.).

63. Савчук О.В. Суб'єкти адміністративно-правового регулювання трудової міграції в Україні. *Право і суспільство*. 2018. № 1. С. 191–195.



64. Соловійов Є.В. Внутрішньо вимушена міграція як об'єкт державного регулювання. *Теорія та практика державного управління*. 2016. № 3. С. 146–150.

65. Соловійов Є.В. Механізми державного регулювання у сфері внутрішньої вимушеної міграції в Україні: дис. ... канд. наук з держ. упр. Київ, 2019. 235 с.

66. Спеціальне програмне забезпечення допомагає ДМС ефективніше працювати з іноземцями та особами без громадянства. URL: <https://dmsu.gov.ua/news/dms/9043.html>. (дата звернення 25.04.2023 р.).

67. Співробітництво з MOM. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/mizhnarodne-spivrobitnicztvo/spivrobitnicztvo-z-mom.html>. (дата звернення 25.04.2023 р.).

68. Угода між Урядом України та Організацією Об'єднаних Націй про заснування Представництва Організації Об'єднаних Націй від 06.10.1992 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c36#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c36#Text). (дата звернення 25.04.2023 р.).

69. Хлібороб Н.Є. Цифрова трансформація публічних сервісів: правове регулювання в контексті Європейських принципів. *Адміністративне право і процес*. № 1 (32). 2021. С. 28–39. URL: <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2021.1.03>. (дата звернення 25.04.2023 р.).

70. Хлібороб Н.Є. Контроль за наданням адміністративних послуг в сфері міграції (еміграції та імміграції): теоретико-правові аспекти. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 634–636. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/151>. (дата звернення 25.04.2023 р.).

71. Юридична енциклопедія: в 6 т. / ред. кол.: Ю.С. Шемчушенко. Київ: Вид-во «Українська енциклопедія» ім. М.П. Бажана, 2001. 789 с.

## ВИСНОВКИ

У дисертації на підставі аналізу досягнень юридичної науки і чинного законодавства вирішено наукове завдання з розробки питань, які стосуються адміністративної правосуб'єктності мігрантів в Україні. У результаті здійсненого дослідження зроблено такі **Висновки**:

1. Встановлено, що вітчизняний стан нормативного регулювання питань адміністративної правосуб'єктності мігрантів відзначається не систематизованістю, що обумовлює регламентацію цієї сфери актами різної юридичної сили. Такі нормативні приписи, як правило, визначають або загальні питання реалізації міграційної політики та змістовної складової міграції у вітчизняному просторі, або окремі аспекти правосуб'єктності мігрантів. Зазначене обґрунтовує доцільність характеристики нормативно-правового забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів з урахуванням їх поділу на три блоки: а) загальні питання міграції (реалізація державної міграційної політики, визначення змістовних компонентів міграційного процесу); б) питання інституційного забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів (виокремлення єдиної системи органів виконавчої влади та інших суб'єктів публічної адміністрації, які відповідно до визначених законодавством повноважень здійснюють регулювання та упорядкування усіх міграційних процесів в Україні; характеристика їх правового статусу); в) визначення адміністративної правосуб'єктності мігрантів (регламентація питань виникнення та припинення правосуб'єктності мігрантів у залежності від їх видової приналежності, виокремлення складових правосуб'єктності).

2. З'ясовано необхідність визначення поняття «мігрант» у вузькому та широкому аспектах. У вузькому аспекті мігрантами є лише іммігранти та емігранти. У широкому аспекті мігрантами можуть визнаватися іммігранти; емігранти (у т.ч. зовнішні трудові мігранти); біженці та особи,

які потребують додаткового або тимчасового захисту; внутрішні мігранти (внутрішньо переміщені особи та внутрішні трудові мігранти).

3. Виокремлено такі ознаки трудової міграції за змістовним критерієм, як: 1) переміщеність – передбачає обов’язкову зміну місця постійного перебування (проживання); 2) здійсненність фізичними особами (без уточнення їх статусної належності), до складу яких можуть зараховуватися громадяни України, іноземці та особи без громадянства, із зарахуванням до них біженців, осіб, які потребують додаткового захисту, тощо; 3) пов’язаність з перетином кордонів – державного кордону (оскільки не уточнено напрямок перетину логічним є допущення, що йдеться про перетин державного кордону як до України, так і за її межі до інших держав) або меж адміністративно-територіальних одиниць (відсутність уточнення щодо рівня таких адміністративно-територіальних одиниць, перетину меж яких достатньо для визнання існування трудової міграції, дозволяє відносити до них не тільки Автономну Республіку Крим, області або райони, але й міста, селища і села); 4) здійсненність з певною метою – виконання роботи (завчасно визначеної трудової функції) або пошуку роботи (у цьому разі йдеться лише про мету пошуку роботи).

4. Обґрунтовано, що адміністративна правосуб’єктність мігрантів має надважливий засадничий характер, обумовлює здатність набувати ознак суб’єкта адміністративного права, мати суб’єктивні публічні права та юридичні обов’язки у сфері публічного адміністрування, реалізовувати їх на власний розсуд, а також нести відповідальність. Адміністративна правосуб’єктність мігрантів містить адміністративну правоздатність мігрантів, адміністративну дієздатність мігрантів та адміністративну деліктоздатність мігрантів.

5. Доведено, що повноцінна характеристика адміністративної правосуб’єктності окремої категорії фізичних осіб є неможливою без встановлення обсягу суб’єктивних публічних прав та обов’язків, які потенційно набуватиме така особа. У протилежному випадку такі елементи

адміністративної правосуб'єктності, як правоздатність та дієздатність, стають беззмістовними, оскільки не конкретизуватиметься, які саме суб'єктивні публічні права та обов'язки маються на увазі.

6. Визначено співвідношення міграційної правоздатності, міграційної дієздатності та міграційної деліктоздатності з адміністративною правоздатністю, адміністративною дієздатністю та адміністративною деліктоздатністю. Обґрунтовано, що міграційна правоздатність, міграційна дієздатність та міграційна деліктоздатність встановлюються правовими актами різних галузей права, а тому є загальними правоздатністю, деліктоздатністю та деліктоздатністю мігранта. Адміністративні правоздатність, дієздатність та деліктоздатність визначаються нормами лише адміністративного права та стосуються тільки здатності мігрантів мати права та обов'язки, реалізовувати їх та нести відповідальність, тільки у сфері публічного адміністрування.

7. Доведено, що адміністративна правосуб'єктність мігрантів відрізняється не стільки їх належністю до основних груп фізичних осіб, зокрема, громадян України, іноземців та осіб без громадянства (як це відбувається на прикладі із загальною правосуб'єктністю), скільки їх приналежністю до окремих видів мігрантів. Встановлено, що відповідна фізична особа (громадянин України, іноземець та особа без громадянства) може належати до різних видів мігрантів, у зв'язку з чим володітиме різним обсягом адміністративної правосуб'єктності.

8. Визначено, що іммігрантами в Україні можуть бути два види іноземців та осіб без громадянства: ті, що не перебувають в Україні (знаходяться на території інших держав), за умови (1) отримання дозволу на імміграцію та (2) прибуття в Україну на постійне проживання; та ті, що вже перебувають в Україні на законних підставах, за умови (1) отримання дозволу на імміграцію та (2) залишення в Україні на постійне проживання.

9. З'ясовано, що адміністративна правосуб'єктність іммігрантів-осіб, які постійно проживають за межами України, виникає з моменту прибуття

в установленому законом порядку в Україну на постійне проживання; іммігрантів-осіб, які перебувають в Україні на законних підставах, виникає з моменту отримання дозволу на імміграцію (за умови залишення на постійне проживання в Україні). При цьому, з темпоральної точки зору адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність та адміністративна деліктоздатність іммігранта виникають одночасно.

10. Обґрунтовано, що адміністративна правосуб'єктність емігранта виникає після оформлення в установленому порядку документів для виїзду за кордон на постійне проживання та виїзду до іншої держави. Припинення адміністративної правосуб'єктності емігрантів здійснюється після повернення на постійне проживання в Україну або спливу строку чинності документів для виїзду за кордон на постійне проживання.

Встановлено відсутність законодавчо визначених умов виникнення та припинення адміністративної правосуб'єктності зовнішніх трудових мігрантів. З метою вирішення цієї проблеми запропоновано під зовнішнім трудовим мігрантом розуміти громадянина України, який виїхав з України до іншої держави з метою здійснення оплачуваної діяльності, не забороненої законодавством цієї держави, або здійснював таку діяльність.

11. З'ясовано, що виникнення адміністративної правосуб'єктності у біженців та осіб, які потребують додаткового захисту, пов'язується із прийняттям ДМС України рішення про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, а припиняється у разі втрати або позбавлення статусу біженця та додаткового захисту, а також скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту

Визначено, що адміністративна правосуб'єктність осіб, що потребують тимчасового захисту, виникає відповідно до постанови Кабінету Міністрів України про надання тимчасового захисту, на колективній основі та має тимчасовий характер. Припинення адміністративної правосуб'єктності осіб, що потребують тимчасового

захисту пов'язується або із зникненням подій, що зумовили тимчасовий захист, або переїздом особи до іншої держави.

12. Визначено, що інституційне забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів – це важлива складова системи публічного адміністрування, яка полягає у застосуванні уповноваженими державою суб'єктами, що регулюють відносини у сфері міграції або суб'єктів, які здійснюють у ній діяльність, комплексу заходів правового, організаційного та технічного характеру, спрямованих на врегулювання відносин щодо: реалізації державної політики у сфері міграції, здійснення надання публічних послуг, запобігання нелегальній міграції, забезпечення прав, свобод та гарантій мігрантів (як іммігрантів, так і емігрантів). Обґрунтовано доцільність віднесення до уповноважених суб'єктів у сфері забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів не лише органів державної виконавчої влади, державних установ, підприємств та організацій, що належать до сфери управління таких органів (як приклад, Державна служба зайнятості), але й органи місцевого самоврядування, громадські та міжнародні організації.

13. Здійснено класифікацію органів державної виконавчої влади, що уповноваженні на забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів за критерієм їх компетенційного спрямування на дві групи: 1) ті, що уповноважені на забезпечення легальної міграції (КМУ, Мінекономіки, МЗС, Мінреінтеграції, Мінсоцполітики, ДМС України, Державна служба України з питань праці, місцеві державні адміністрації, військові адміністрації); 2) ті, що здійснюють протидію нелегальній міграції (МВС, Держприкордонслужба України, ДМС України).

Визначено особливості взаємодії КМУ із ЦОВВ, яких наділено повноваженнями щодо реалізації державної міграційної політики за окремими напрямками: КМУ спрямовує та координує роботу міністерств (зокрема Мінекономіки, Мінсоцполітики, МЗС, Мінреінтеграції) через міністра, до відання якого воно належить; здійснює контрольно-наглядові

повноваження за діяльністю ЦОВВ щодо виконання законодавства у сфері міграції та скасовує за необхідності акти цих органів. Усі ЦОВВ, у свою чергу, є підзвітними та підконтрольними КМУ (перебувають у стані організаційної залежності органу нижчого рівня від органу вищого рівня).

14. Запропоновано такі зміни та доповнення до чинного законодавства у сфері міграції:

1) п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про зовнішню трудову міграцію» викласти у такій редакції:

«4) трудовий мігрант – громадянин України, який виїхав з України до іншої держави, з метою здійснення оплачуваної діяльності не забороненої законодавством цієї держави, або здійснював таку діяльність»;

2) доповнити Закон України «Про імміграцію» новою ст. 3<sup>1</sup> «Права та обов'язки іммігрантів» такого змісту:

«1. Іммігранти користуються тими самими правами і свободами, а також несуть такі самі обов'язки, як іноземці та особи без громадянства і громадяни України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України.

2. Основними правами іммігрантів в Україні є:

визнання їх правосуб'єктності та основних прав і свобод людини;

оскарження рішень, дій чи бездіяльності;

повторне подання заяви про надання дозволу на імміграцію у встановленому цим Законом порядку;

відмовитися від дозволу на імміграцію;

інші права, передбачені законодавством України.

3. Основними обов'язками іммігрантів в Україні є:

неухильно додержуватися Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей, інтереси суспільства та держави;

особисто протягом періоду дії дозволу звернутися до закордонних дипломатичних установ України із заявою про оформлення довгострокової

візи, якщо вони постійно проживають за межами України, та до територіального підрозділу за місцем проживання із заявою про видачу посвідки на постійне проживання, якщо вони перебувають на законних підставах в Україні;

після прибуття імігранта в Україну звернутися протягом п'яти робочих днів до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (іміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів із заявою про видачу йому посвідки на постійне проживання;

зареєструватися за місцем постійного проживання, а в разі зміни місця проживання перереєструватися у порядку, встановленому для громадян України

виїхати з України протягом місяця з дня отримання копії рішення про скасування дозволу на іміграцію».

3) прийняти Закон України «Про державну міграційну службу України».



## ДОДАТОК

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ  
ДИСЕРТАЦІЇ:*Публікації у фахових виданнях:*

1. Veronika Posmitna. The concept and interrelation between administrative legal personality and administrative legal status of migrants. *Knowledge, Education, Law, Manegement* 2020 № 6 (34), vol. 2 P. 178–188. DOI <https://doi.org/10.51647/kelm.2020.6.2.31>.

2. Посмітна В.В. Сучасні причини міграції в Україні: правовий аналіз. *Юридична Україна*. 2020. № 6. С. 31–39. DOI [https://doi.org/10.37749/2308-9636-2020-6\(210\)-4](https://doi.org/10.37749/2308-9636-2020-6(210)-4).

3. Посмітна В.В. Державна міграційна служба України як суб'єкт забезпечення адміністративної правосуб'єктності мігрантів. *Juris europensis scientia*. 2022. № 2. С. 87–94. DOI <https://doi.org/10.32837/chern.v0i2.353>.

4. Посмітна В.В. Поняття та види мігрантів за національним законодавством України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 2. С. 661–664. DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-2/158>.

*Публікації апробаційного характеру:*

1. Посмітна В.В. Адміністративно-правовий статус та адміністративна правосуб'єктність: визначення та співвідношення. *Інтелектуальна власність і право на шляху до сталого розвитку: III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23 квіт. 2021 р.)*. Київ, 2021. С. 45–47.

2. Посмітна В.В. Статус трудових мігрантів в умовах пандемії коронавірусу. *Правове життя сучасної України: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.)*. Одеса: Гельветика, 2020. Т. 2. С. 96–99.

3. Посмітна В.В. Щодо питання функціонування єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами у діяльності ДМСУ. *Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття (до 25-тиріччя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права): міжнар. наук.-практ. інтерн. конф. (м. Одеса, 17 черв. 2022 р.). Одеса, 2022. Т. 2. С. 130–132.*

## ВІДОМОСТІ

### про апробацію результатів дисертації

1. Правове життя сучасної України: міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 15 трав. 2020 р.). – Дистанційна участь.

2. Інтелектуальна власність і право на шляху до сталого розвитку: III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 23 квіт. 2021 р.). – Дистанційна участь.

3. Європейський вибір України, розвиток науки та національна безпека в реаліях масштабної військової агресії та глобальних викликів XXI століття (до 25-тиріччя Національного університету «Одеська юридична академія» та 175-річчя Одеської школи права): міжнар. наук.-практ. інтернет конф. (м. Одеса, 15 черв. 2022 р.). – Дистанційна участь.